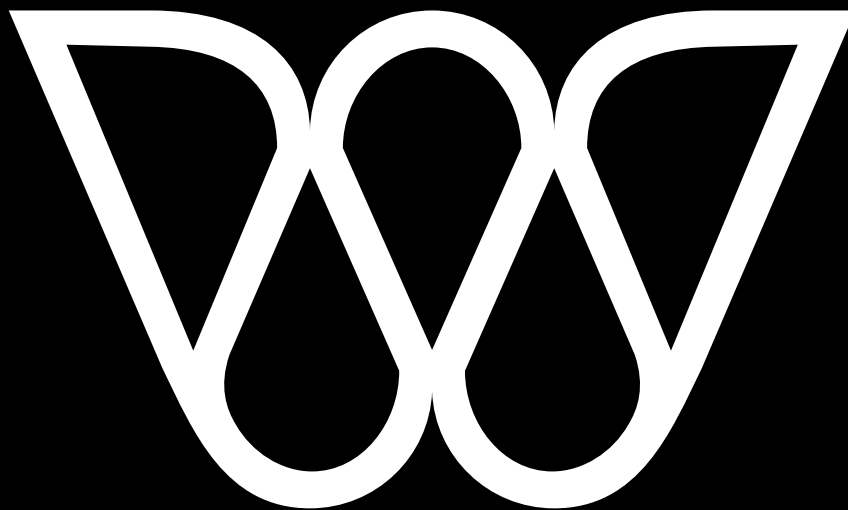


M. Golińska, T. Lewiński, R. Pawłowski, N. Rycko

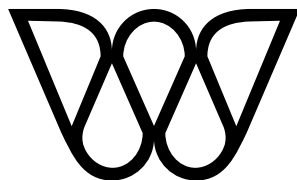


WATCHDOG.EDU.PL

edycja 2.

Działania nadzorcze nad dystrybucją świadczeń z pieniędzy publicznych
wśród studentów uczelni prywatnych i państwowych uczelni zawodowych

M. Golińska, T. Lewiński, R. Pawłowski, N. Rycko



WATCHDOG.EDU.PL

**Działania nadzorcze nad dystrybucją świadczeń z pieniędzy publicznych
wśród studentów uczelni prywatnych i państwowych uczelni zawodowych**

Fundusz Pomocy Studentom
2012

Watchdog.edu.pl – edycja 2.

Działania nadzorcze nad dystrybucją świadczeń z pieniędzy publicznych wśród studentów uczelni prywatnych i państwowych uczelni zawodowych

ISSN 978-83-931991-4-3

opracowanie raportu

Maria Golińska, Tomasz Lewiński, Robert Pawłowski, Nikodem Rycko

współpraca

dr Adriana Bartnik, Bożena Bednarczyk, Dariusz Bednarczyk, Sebastian Gajewski, Anna Gutkowska, Rafał Huba, Maciej Kęsicki, dr Radosław Kossakowski, Piotr Müller, dr Piotr Pomianowski, Edyta Prociak, Monika Ruzik, Katarzyna Stosio

projekt okładki i layout

Marcin Frontczak

skład

Anna Paż

adiustacja

Anna Książkowska

wydawca

Fundusz Pomocy Studentom

www.pomocstudentom.pl

www.facebook.com/FunduszPomocyStudentom

informacje o działaniach nadzorczych Funduszu Pomocy Studentom

www.watchdog.edu.pl

www.watchdoctor.pl

www.facebook.com/watchdogedupl

© Raport jest dostępny na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 3.0 Polska.

Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów.

wydanie pierwsze, Warszawa, grudzień 2012

Publikacja powstała w ramach projektu

współfinansowanego przez Fundację im. Stefana Batorego.

Oznaczenia wprowadzone na potrzeby raportu

PSW = ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* – obszerny akt prawny przyjęty 27 lipca 2005 r., poddany głębokiej nowelizacji 18 marca 2011 r.

FPM = Fundusz Pomocy Materialnej dla Studentów i Doktorantów – fundusz działający na podstawie PSW (art. 103), finansowane są z niego stypendia i zapomogi dla polskich studentów, a w przypadku uczelni publicznych również remonty domów i stołówek studenckich.

RPM = regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów – akt prawny wydawany przez każdą uczelnię na podstawie art. 186 PSW.

PJO = podstawowa jednostka organizacyjna uczelni – pojęcie z PSW (art. 2), oznacza wydział lub inną część uczelni, która prowadzi co najmniej jeden kierunek studiów.

KPA = *Kodeks postępowania administracyjnego* – ustawa z 14 czerwca 1960 r. regulująca zasady prowadzenia postępowań administracyjnych, wielokrotnie nowelizowana. O tym, że przepisy KPA odnoszą się do decyzji organów uczelni, mówi art. 207 PSW.

UDIP = *Ustawa o dostępie do informacji publicznej* – akt prawny z 6 września 2001 r., precyzuje zasady dostępu obywateli do informacji o działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne lub dysponujących majątkiem publicznym. Stanowi uszczegółowienie praw, o których mowa w art. 61 Konstytucji RP.

Spis treści

Fakty i liczby	7
Podmioty objęte badaniem	10
Wady uczelnianych systemów pomocy materialnej	22
Świadczenia z FPM a odpowiedzialność osób je przyznających i świadczeniobiorców	40
Kierunki orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej	58
Wyroki sądów administracyjnych dotyczące dystrybucji świadczeń z FPM	61
Komisja stypendialna widziana od środka	73
Dyskretne życie uczelni	76
Kierunki orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących informacji publicznej o działalności szkół wyższych	82
Wyroki sądów administracyjnych dotyczące udostępniania informacji publicznych o działalności szkół wyższych	85
Postępowania sądowo-administracyjne w ramach Programu Watchdog.edu.pl	97
Opóźnienia i odmowy udzielenia informacji	106

W latach 2010-2011 zespół programu Watchdog.edu.pl przeprowadził badanie 54 publicznych uczelni akademickich pod kątem sposobu wydatkowania pieniędzy budżetowych na stypendia oraz zapomogi dla studentów i doktorantów. Wyniki tamtego badania są dostępne w pierwszej edycji naszego raportu.

Liczne wady uczelnianych regulaminów oraz procedur stosowanych podczas dystrybucji publicznych pieniędzy zostały zaobserwowane między innymi na dużych uniwersytetach zatrudniających zespoły etatowych prawników. Powstała obawa, że na uczelniach nieakademickich i niepublicznych sprawy mogą wyglądać jeszcze gorzej. Stąd druga edycja programu i drugi raport.

Niniejszy raport dotyczy monitoringu 102 uczelni ze 102 polskich miast. Wśród nich jest 10 państwowych wyższych szkół zawodowych i 92 uczelnie niepubliczne. Obie edycje programu obejmują 156 uczelni, a więc ponad jedną trzecią ich ogólnej liczby. Zbadaliśmy regulaminy z uczelni, na których kształci się około 910 tys. osób, a więc zdecydowana większość studiujących w Polsce. Uwzględnialiśmy rozmieszczenie badanych podmiotów na terenie kraju. W każdym województwie dążyliśmy do zachowania proporcji pomiędzy liczbą studentów na uczelniach badanych a ich ogólną liczbą.

Pierwszym efektem drugiej edycji programu jest zebranie bogatej, wielowątkowej i jednoznacznej argumentacji sądów administracyjnych na rzecz tezy, że wszystkie uczelnie są w określonych sytuacjach zobowiązane do udostępniania informacji publicznych, bez względu na formę ich własności.

Drugim efektem są trwałe zmiany wprowadzone w rozwiązaniach prawnych na uczelniach i w praktyce ich działania, o których mowa poniżej.

Do momentu oddania do druku niniejszego raportu pełnej analizie poddano 89 uczelni, które przesłały informacje objęte wnioskiem o dostęp do informacji publicznej. W przypadku uczelni mających komisje stypendialne było to 12 rodzajów informacji, w przypadku kilku uczelni, na których dystrybucją świadczeń zajmują się rektorzy i dziekani – 9 rodzajów informacji.

Po sprawdzeniu sposobu rozdzielania stypendiów i zapomóg do poszczególnych uczelni skierowano uwagi dotyczące błędów popełnianych w trakcie dysponowania pieniędzmi publicznymi. Na wystąpienia te odpowiedziały

52 uczelnie, spośród których 27 uznało za zasadne wprowadzenie rozwiązań zawartych w rekomendacjach, a kolejne 24 zgodziły się na wdrożenie części przesłanych propozycji. Jedna uczelnia odrzuciła wszystkie przytoczone przez nas argumenty. Pozostałe uczelnie do momentu zamknięcia niniejszego raportu nie odniosły się do otrzymanych rekomendacji.

Przed rozpoczęciem monitoringu aż 37 uczelni nie upubliczniło regulaminów przyznawania świadczeń pomocy materialnej na swoich stronach internetowych. Na zakończenie projektu ta liczba spadła poniżej 10. Ponadto 22 uczelnie niepubliczne zadeklarowały, że umieszczą w sieci biuletyny informacji publicznej.

Poważnym problemem uczelni zawodowych i niepublicznych są relacje z samorządami studenckimi. Pomijając skrajne przypadki szkół, gdzie organy samorządu w ogóle nie działają, natrafiliśmy w 22 badanych placówkach na sytuację, że właściwe organy nie były w stanie przedstawić kompletu dokumentów potwierdzających udział studentów w podejmowaniu decyzji o podziale środków z FPM. Ponadto 11 uczelni nie sporządzało protokołów z obrad organów kolegialnych w sprawie przyznawania stypendium rektora.

Ponad 12 proc. ogólnej wielkości środków budżetowych skierowanych do badanych uczelni było przetrzymywanych na kontach uczelni jako środki niewykorzystane. W skrajnych przypadkach środki niewykorzystane są większe niż wartość rocznej dotacji dla danej uczelni. Tymczasem takie środki nie powinny być przetrzymywane na oprocentowanych kontach uczelni, ale służyć wszystkim podatnikom.

Na tle wszystkich uczelni badanych w obu edycjach programu Watchdog.edu.pl pozytywnie wyróżniają się państwowe wyższe szkoły zawodowe. W każdej z nich prowadzony jest BIP, środki budżetowe przetrzymywane na uczelnianych kontach nie są z reguły rażąco wysokie, poprzez stronę watchdog.edu.pl bardzo rzadko wpływają skargi od studentów tych szkół, a liczba wad w stosowanych przez nie regulaminach przyznawania pomocy materialnej nie jest większa niż na dużych uczelniach akademickich.

Druga edycja programu Watchdog.edu.pl dostarczyła jeszcze mocniejszych argumentów na poparcie tezy o złym zabezpieczeniu pieniędzy podatników trafiających do uczelni. Łamanie na setki sposobów przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym w części dotyczącej pomocy materialnej oraz ignorowanie procedur przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego dowodzi, że władze uczelni nie czują się zagrożone żadną istotną sankcją w związku z niewłaściwym wykorzystywaniem powierzonych funduszy.

Kult amatorszczyzny związany z działaniem komisji stypendialnych osiąga rozmiary karykaturalne. Wadliwe decyzje administracyjne wydawane przez osoby bez żadnego przeszkolenia są regułą, a nie wyjątkiem podczas rozdzielania stypendiów i zapomóg.

Zdaniem autorów raportu należy natychmiast zaprzestać przekazywania pieniędzy publicznych uczelniom, które odmawiają dostępu do informacji publicznej. Nie ma żadnych argumentów na obronę tezy, że można zaryzykować oddanie środków finansowych w ręce osób, które nie działają transparentnie. Nie dotyczy to wyłącznie pieniędzy na FPM, ale również wszystkich innych środków budżetowych. Oczywiście wprowadzenie radykalnych rozwiązań musi być poprzedzone zabezpieczeniem interesów studentów, których sytuacja materialna oraz osiągnane wyniki naukowe kwalifikują do otrzymania wsparcia.

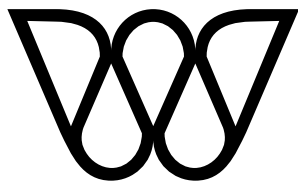
Podmioty objęte badaniem

Monitoring prowadzono w odniesieniu do 102 uczelni, w tym 10 państwowych wyższych szkół zawodowych i 92 uczelni niepublicznych.

Każda uczelnia znajdowała się w innej miejscowości, a każda szkoła zawodowa w innym województwie.

Wszystkie te uczelnie otrzymują od państwa około 145 milionów złotych rocznie, a więc niemal 10 procent całego Funduszu Pomocy Materialnej dla Studentów i Doktorantów.

W momencie oddania niniejszego raportu do druku nadal toczyły się postępowania w sprawie siedmiu uczelni, które odmówiły udzielenia informacji na temat sposobu dysponowania pieniędzmi z budżetu. Bieżące informacje na temat toczących się postępowań są dostępne na stronie www.watchdog.edu.pl.



Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Collegium Glacense – Polsko-Czeska Wyższa Szkoła Biznesu i Sportu w Nowej Rudzie	Dolnośląskie, niepubliczna	69 800 (6 800)
Uczelnia Zawodowa Zagłębia Miedziowego w Lubinie	Dolnośląskie, niepubliczna	457 500 (69 000)
Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu	Dolnośląskie, niepubliczna	1 958 400 (278 700)
Wyższa Szkoła Menedżerska w Jeleniej Górze	Dolnośląskie, niepubliczna	nie udzielono informacji publicznej, postępowanie – WSA we Wrocławiu
Wyższa Szkoła Menedżerska w Legnicy	Dolnośląskie, niepubliczna	nie udzielono informacji publicznej, postępowanie – WSA we Wrocławiu
Wyższa Szkoła Technologii Teleinformatycznych w Świdnicy	Dolnośląskie, niepubliczna	220 100 (2 981)
Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu	Dolnośląskie, niepubliczna	4 631 100 (455 000)
Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach	Dolnośląskie, niepubliczna	214 900 (70)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie	Dolnośląskie, publiczna	467 600 (42 800)
Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu	Kujawsko-Pom., niepubliczna	2 141 300 (279 300)

Podmioty objęte badaniem

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy	Kujawsko-Pom., niepubliczna	3 469 600 (332 700)
Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku	Kujawsko-Pom., niepubliczna	2 168 300 (115 600)
Wyższa Szkoła Zarządzania Środowiskiem w Tucholi	Kujawsko-Pom., niepubliczna	355 900 (9 800)
Grudziądzka Szkoła Wyższa w Grudziądzu	Kujawsko-Pom., niepubliczna	50 000 (0)
Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji w Łukowie	Lubelskie, niepubliczna	371 200 (30 300)
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie	Lubelskie, niepubliczna	3 411 700 (311 400)
Lubelska Szkoła Wyższa w Rykach	Lubelskie, niepubliczna	574 700 (4 900)
Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie	Lubelskie, niepubliczna	121 300 (9 500)
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej	Lubelskie, publiczna	4 135 500 (928 700)
Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu	Lubelskie, niepubliczna	2 122 200 (87 960)

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie	Lubuskie, publiczna	2 166 100 (139 000)
Wyższa Szkoła Biznesu w Gorzowie Wielkopolskim	Lubuskie, niepubliczna	493 600 (53 500)
Łużycka Wyższa Szkoła Humanistyczna im. J. B. Solfy w Żarach	Lubuskie, niepubliczna	263 300 (13 000)
Zachodnia Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych w Z. Górze	Lubuskie, niepubliczna	223 300 (39 900)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Skierniewicach	łódzkie, publiczna	578 500 (24 655)
Społeczna Akademia Nauk w Łodzi	łódzkie, niepubliczna	6 335 200 (297 200)
Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie	łódzkie, niepubliczna	1 028 900 (53 200)
Wyższa Szkoła Handlowa im. Króla S. Batorego w Piotrkowie Tryb.	łódzkie, niepubliczna	685 700 (11 900)
Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Sieradzu	łódzkie, niepubliczna	213 600 (12 449)
Krakowska Akademia im. A. Frycza-Modrzewskiego w Krakowie	Małopolskie, niepubliczna	7 610 900 (536 946)

Podmioty objęte badaniem

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Małopolska Szkoła Wyższa w Brzesku	Małopolskie, niepubliczna	554 300 (7 392)
Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie	Małopolskie, niepubliczna	2 219 500 (236 342)
Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu	Małopolskie, niepubliczna	3 275 600 (160 231)
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni	Małopolskie, niepubliczna	244 800 (372)
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie	Małopolskie, niepubliczna	675 100 (116 600)
Podhalańska Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Targu	Małopolskie, publiczna	1 193 900 (272 700)
Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej	Małopolskie, niepubliczna	570 600 (147 300)
Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Ostrołęce	Mazowieckie, niepubliczna	1 320 700 (78 800)
Collegium Mazovia – Innowacyjna Szkoła Wyższa w Siedlcach	Mazowieckie, niepubliczna	1 547 900 (36 800)
Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku	Mazowieckie, niepubliczna	nie udzielono informacji publicznej, postępowanie – WSA Warszawa

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Wyższa Szkoła Biznesu i Zarządzania w Ciechanowie	Mazowieckie, niepubliczna	325 500 (3 300)
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Nauk Społecznych w Otwocku	Mazowieckie, niepubliczna	270 400 (34 000)
Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Sochaczewie	Mazowieckie, niepubliczna	363 400 (27 100)
Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku	Mazowieckie, niepubliczna	3 788 800 (183 100)
Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu	Mazowieckie, niepubliczna	764 200 (12 000)
Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. A. De Gasperi w Józefowie	Mazowieckie, niepubliczna	460 200 (18 800)
Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu	Mazowieckie, niepubliczna	nie udzielono informacji publicznej, postępowanie – WSA Warszawa
Wyższa Szkoła Nauk Społecznych im. Ks. J. Majki w Mińsku Mazowieckim	Mazowieckie, niepubliczna	nie udzielono informacji publicznej, postępowanie – WSA Warszawa
Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Amerykanistyki w Warszawie	Mazowieckie, niepubliczna	390 900 (0)
Collegium Masoviense – Wyższa Szkoła Nauk o Zdrowiu w Żyrardowie	Mazowieckie, niepubliczna	40 400 (4 400)

Podmioty objęte badaniem

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Podkowieńska Wyższa Szkoła Medyczna im. Z. i J. Łyko w Podkowie Leśnej	Mazowieckie, niepubliczna	11 000 (1 018)
Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki im. H. Konopackiej w Pruszkowie	Mazowieckie, niepubliczna	578 000 (8 100)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie	Opolskie, publiczna	3 042 600 (352 160)
Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu	Opolskie, niepubliczna	2 548 300 (19 100)
Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Brzegu	Opolskie, niepubliczna	267 700 (2 613)
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Stalowej Woli	Podkarpackie, niepubliczna	385 600 (23 300)
Państwowa Wyższa Szkoła Tech.-Ekonomiczna im. ks. B. Markiewicza w Jarosławiu	Podkarpackie, publiczna	5 764 300 (0)
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie	Podkarpackie, niepubliczna	5 712 700 (104 655)
Podkarpacka Szkoła Wyższa im. bł. ks. W. Findysza w Jaśle	Podkarpackie, niepubliczna	423 900 (35 500)
Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu	Podkarpackie, niepubliczna	6 386 200 (353 700)

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku	Podlaskie, niepubliczna	4 018 300 (219 300)
Wyższa Szkoła Suwalsko-Mazurska im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach	Podlaskie, niepubliczna	479 400 (136 700)
Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży	Podlaskie, niepubliczna	nie udzielono informacji publicznej, postępowanie – WSA w Białymstoku
Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach	Podlaskie, niepubliczna	nie udzielono informacji publicznej, postępowanie – WSA w Białymstoku
Sopocka Szkoła Wyższa w Sopocie	Pomorskie, niepubliczna	1 027 400 (33 000)
Wyższa Hanzeatycka Szkoła Zarządzania w Słupsku	Pomorskie, niepubliczna	727 000 (36 500)
Kaszubsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Wejherowie	Pomorskie, niepubliczna	184 700 (5 800)
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni	Pomorskie, niepubliczna	1 232 400 (175 500)
Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna w Gdańsku	Pomorskie, niepubliczna	2 345 000 (95 900)
Pomerania – Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna w Chojnicach	Pomorskie, niepubliczna	123 300 (9 500)

Podmioty objęte badaniem

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Gliwicka Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości w Gliwicach	Śląskie, niepubliczna	63 500 (0)
Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. W. Korfantego w Katowicach	Śląskie, niepubliczna	4 329 600 (195 400)
Górnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. K. Goduli w Chorzowie	Śląskie, niepubliczna	455 100 (545 300)
Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu	Śląskie, niepubliczna	1 958 400 (452 200)
Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej	Śląskie, niepubliczna	1 794 400 (8 700)
Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu	Śląskie, niepubliczna	1 536 700 (1 252 000)
Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej	Śląskie, niepubliczna	930 100 (101 127)
Wyższa Szkoła Nauk Stosowanych w Rudzie Śląskiej	Śląskie, niepubliczna	67 700 (100 300)
Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych im. ks. E. Szramka w Tychach	Śląskie, niepubliczna	764 000 (479 900)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu	Śląskie, publiczna	2 136 500 (220 900)

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Akademia Polonijna w Częstochowie	Śląskie, niepubliczna	1 635 200 (751 000)
Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Kard. A. Hłonda w Mysłowicach	Śląskie, niepubliczna	1 480 100 (97 000)
Wyższa Szkoła Inżynierii Dentystycznej i Nauk Humanistycznych w Ustroniu	Śląskie, niepubliczna	95 200 (3 400)
Beskidzka Wyższa Szkoła Umiejętności w Żywcu	Śląskie, niepubliczna	500 400 (680 100)
Studium Generale Sandomiriense – Wyższa Szkoła Human.-Przyrodnicza w Sandomierzu	Świętokrzyskie, niepubliczna	505 800 (252 800)
Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrz.	Świętokrzyskie, niepubliczna	146 300 (8 100)
Wyższa Szkoła Ekonomii, Turystyki i Nauk Społecznych w Kielcach	Świętokrzyskie, niepubliczna	605 000 (17 110)
Wyższa Szkoła Umiejętności Zawodowych w Pińczowie	Świętokrzyskie, niepubliczna	118 800 (2 900)
Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna w Elblągu	Warmińsko-Maz. niepubliczna	1 650 400 (130 000)
Wszechnica Mazurska w Olecku	Warmińsko-Maz., niepubliczna	1 156 800 (112 000)

Podmioty objęte badaniem

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie sumy niewykorzystane)
Olsztyńska Szkoła Wyższa im. J. Rusieckiego w Olsztynie	Warmińsko–Maz., niepubliczna	1 925 900 (172 300)
Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie	Wielkopolskie, niepubliczna	892 600 (56 100)
Gnieźnińska Szkoła Wyższa Milenium w Gnieźnie	Wielkopolskie, niepubliczna	1 039 400 (400)
Wyższa Szkoła Biznesu w Pile	Wielkopolskie, niepubliczna	636 200 (93 500)
Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich w Koninie	Wielkopolskie, niepubliczna	316 400 (101 364)
Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu	Wielkopolskie, niepubliczna	2 417 300 (2 017 400)
Wielkopolska Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Środzie Wielkop.	Wielkopolskie, niepubliczna	734 400 (0)
Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Króla St. Leszczyńskiego w Lesznie	Wielkopolskie, niepubliczna	1 280 900 (60 500)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prezydenta St. Wojciechowskiego w Kaliszu	Wielkopolskie, publiczna	4 371 900 (468 500)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałczu	Zachodniopom., publiczna	365 200 (33 500)

Nazwa uczelni i miejscowość	województwo i typ uczelni	pieniądze publiczne na FPM w złotych (w nawiasie niewykorzystane)
Zachodniopomorska Szkoła Biznesu w Szczecinie	Zachodniopom., niepubliczna	1 515 100 (1 219 200)
Koszalińska Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych w Koszalinie	Zachodniopom., niepubliczna	52 300 (4 500)

Wady uczelnianych systemów pomocy materialnej

Analizie poddano dokumenty przesłane przez 89 polskich uczelni objętych programem Watchdog.edu.pl w roku 2012. We wszystkich badanych przypadkach zostały wykryte przepisy lub procedury niezgodne z prawem, które w istotny sposób wpływają na jakość dystrybucji środków publicznych.

Prowadzone w ostatnich latach przez instytucje publiczne kontrole sprawności i legalności systemu były sporadyczne i niezwykle powierzchowne. Brak większego zainteresowania sposobem dystrybucji pieniędzy z budżetu państwa sprzyjał konserwowaniu systemu opartego na niekompetencji i braku szacunku do obowiązujących przepisów prawa.

Skala zdiagnozowanych nieprawidłowości stawia pod znakiem zapytania zasadność przekazania uczelniom uprawnień w zakresie przyznawania pomocy materialnej dla studentów i doktorantów.

Stypendium rektora dla najlepszych studentów

W ramach nowelizacji ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2011 r. zlikwidowano stypendium za wyniki w nauce i stypendium za wyniki w sporcie. Uczelnie zostały zobligowane do przyznawania nowego rodzaju świadczenia – stypendium rektora dla najlepszych studentów. Zmiana ta miała zrewolucjonizować system motywowania studentów do osiągnięcia lepszych wyników. Wcześniej nagradzano głównie za wysoką średnią ocen, teraz spodziewano się wewnątrzuczelnianego konkursu wniosków, w którym pod uwagę będą brane równocześnie: osiągnięcia naukowe, wysoka średnia ocen, sukcesy artystyczne i sportowe.

Realizacja ustawy w tym punkcie, jak wynika z analizy uczelnianych regulaminów przyznawania pomocy materialnej, okazała się źródłem wielu błędów, a niejednokrotnie wypaczenia samej idei nowego świadczenia. Poniżej przedstawiamy najczęściej pojawiające się nieprawidłowości.

Kryteria przyznawania świadczenia

Od momentu wejścia w życie nowelizacji uczelnie miały około sześciu miesięcy na dostosowanie RPM do nowych przepisów. W tym czasie miały stworzyć szczegółowe kryteria przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów. Kryteria ogólne zostały określone w art. 181 ust. 1 PSW: „Stypendium

rektora dla najlepszych studentów może otrzymywać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym”. Zadaniem uczelni było uszczegółowienie tego przepisu i dostosowanie go do wewnętrznych potrzeb i możliwości, przy zachowaniu pełnej przejrzystości kryteriów, tak by organ przyznający świadczenie mógł dokonać wyboru wniosków i umożliwić wnioskodawcom odwołanie się od rozstrzygnięcia. Blisko połowa przebadanych uczelni błędnie zrealizowała to zadanie.

Trwając w schematach działania sprzed nowelizacji, uczelnie tworzyły niezgodne z ustawą podrodzaje świadczenia na podstawie różnych rodzajów osiągnięć studentów, równocześnie zmniejszając szanse na zdobycie stypendium studentom, którzy przejawiają aktywność na wielu polach. Przykładem takiej praktyki może być następujący fragment jednego z regulaminów: „6 proc. studentów danego kierunku otrzyma stypendium rektora dla najlepszych studentów za wysoką średnią ocen, natomiast 4 proc. studentów danego kierunku otrzyma stypendium dla najlepszych studentów za osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe”.

Wiele uczelni w ogóle nie wprowadziło szczegółowych kryteriów. Postanowiono jedynie przepisać fragment ustawy PSW, pozostawiając wolną rękę komisji stypendialnej. Tego typu praktyka jest sprzeczna z zasadą transparentności i wprowadza całkowicie niedopuszczalną skalę uznaniowości.

Innym problemem związanym z ustalaniem kryteriów przyznawania świadczeń jest wprowadzanie przepisów całkowicie wykraczających poza delegację z PSW, np.: „przy rozpatrzeniu wniosków o stypendium rektora dla najlepszych studentów pod względem osiągnięć sportowych bierze się pod uwagę opinię dyrektora Instytutu Kultury Fizycznej”. Ważne są przyjęte wcześniej obiektywne kryteria, a nie opinia jakiegokolwiek podmiotu, gdyż jest to sprzeczne z zasadą prawdy materialnej wyrażoną w *Kodeksie postępowania administracyjnego*.

Tryb przyznawania świadczenia Nowelizacja PSW wprowadziła specjalny tryb przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów. Przeniesienie uprawnień na rektora miało służyć podwyższeniu rangi tego świadczenia, swoistej nagrody za dotychczasowe osiągnięcia.

W praktyce na zdecydowanej większości uczelni na wniosek właściwego organu samorządu studentów uprawnienia w zakresie przyznawania pomocy materialnej przyznawane są komisjom stypendialnym i odwoławczym komisjom stypendialnym, również w zakresie przyznawania stypendium rektora.

Analiza regulaminów przyznawania pomocy materialnej pozwala stwierdzić, że ich autorzy często nie potrafili właściwie zrealizować postanowień zawartych w art. 175 i art. 176 PSW. Podstawowa trudność dotyczyła tego, komu – komisji stypendialnej czy odwoławczej komisji stypendialnej – rektor przekazuje swoje uprawnienia w zakresie przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów oraz rozpatrywania odwołań od tych decyzji. Jak wynika z badania Watchdog.edu.pl, aż na 30 proc. uczelni błędnie przekazano uprawnienia komisjom stypendialnym.

Na uczelniach bez wyodrębnionych jednostek organizacyjnych rektor, na wniosek właściwego organu samorządu studenckiego, przekazuje swoje uprawnienia w zakresie przyznawania wszystkich świadczeń pomocy materialnej komisji stypendialnej. Rozpatrywaniem odwołań zajmuje się wówczas odwoławcza komisja stypendialna. Natomiast na uczelniach, które dzielą się na podstawowe jednostki organizacyjne, organem właściwym do rozpatrywania wniosków o przyznanie stypendium rektora w przypadku odpowiedniego wniosku organu samorządu studenckiego jest odwoławcza komisja stypendialna, do której również składa się wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Stan ten spowodowany jest tym, że na tego typu uczelniach komisje stypendialne są powoływane przez kierowników podstawowych jednostek organizacyjnych, którzy przekazują im jedynie swoje uprawnienia, tj. przyznawanie stypendiów socjalnych, specjalnych dla osób niepełnosprawnych i zapomóg. Tymczasem, jak już było wspomniane wyżej, uprawnienia w zakresie przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów przysługują właśnie rektorowi, który zgodnie z przywołanym już przepisem PSW swoje

uprawnienia może przekazać jedynie odwoławczej komisji stypendialnej.

Nowelizacja PSW nie przyniosła zmiany przepisów w zakresie przyznawania zapomóg. Mimo to w treści regulaminów przyznawania pomocy materialnej nadal znajduje się wiele postanowień, które stoją w sprzeczności z obowiązującymi przepisami. Błędne przyznawanie zapomóg to jedna z najczęściej pojawiających się wad uczelnianych systemów dystrybucji świadczeń z FPM. Dotyczy aż 39 proc. badanych uczelni.

Zapomoga jest świadczeniem o bardzo specyficznym charakterze. W odróżnieniu od stypendiów, przyznawanych na pewien czas, zapomoga jest wypłacana jednorazowo. Student może ją otrzymać maksymalnie dwa razy w roku. Z tego też powodu konieczne jest stworzenie na uczelni odpowiednich procedur, które zabezpieczą prawo studenta do korzystania z tej formy pomocy w ciągu trwania całego roku akademickiego, a nie jedynie na początku semestrów, co jest praktyką wielu uczelni.

Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* jasno określa warunki otrzymania zapomogi. Zgodnie z art. 183 ust. 1 student może ją otrzymać, jeśli z przyczyn losowych znalazł się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej. Ustawa nie przewiduje możliwości wprowadzania dodatkowych warunków ani odstępnie od któregoś z nich. Użyte w przywołanym przepisie dość ogólne sformułowanie „przyczyny losowe” służy stworzeniu jak najszerszego katalogu sytuacji, w których student może otrzymać zapomogę. Nie jest jednak możliwe przyznawanie zapomóg w związku z narodzinami dziecka, zawarciem małżeństwa czy też utratą renty rodzinnej po ukończeniu 25. roku życia.

Niestety, na wielu polskich uczelniach narodziny dziecka lub zawarcie małżeństwa są uznawane za sytuację przejściową i zrządzenie losu traktowane na równi z klęskami żywiołowymi.

Od 1 października 2011 r. w katalogu świadczeń finansowanych przez państwo nie ma już stypendium na wyżywienie i stypendium mieszkaniowego. Zmiana ta przyniosła w większości przypadków pozytywne efekty – proces ubiegania się o pomoc materialną znacznie się uprościł, wzrosły stypendia socjalne.

Zapomoga

Stypendium socjalne

- Uzyskiwanie opinii ośrodka pomocy społecznej
- Nowelizacja przyznała kierownikom podstawowych jednostek organizacyjnych oraz komisjom stypendialnym i odwoławczym komisjom stypendialnym prawo żądania opinii od jednostki działającej w systemie pomocy społecznej. Taka opinia może zostać uwzględniona w postępowaniu dotyczącym przyznania stypendium socjalnego. W ten sposób został zrealizowany postulat zgłaszany przez wiele uczelni, które w żaden sposób nie mogły weryfikować faktycznej sytuacji materialnej wnioskodawców. Aż 14 proc. badanych uczelni poszło jednak w tej kwestii o krok dalej, rozszerzając swoje uprawnienia o możliwość przeprowadzenia własnych wywiadów środowiskowych lub żądając od wnioskodawców opinii ośrodków pomocy społecznej przy ubieganiu się o zapomogę. Tego typu praktyki nie znajdują podstaw w PSW.
- Przyznawanie świadczenia w zwiększonej wysokości
- W miejsce stypendium mieszkaniowego nowelizacja wprowadziła stypendium socjalne w zwiększonej wysokości. Nie jest to jednak odrębne świadczenie, gdyż mieści się ono w ramach stypendium socjalnego, dzięki czemu nie jest konieczne składanie odrębnego wniosku ani wydawanie odrębnej decyzji. Warunki uzyskania „dodatku” są identyczne jak w przypadku zlikwidowanego stypendium mieszkaniowego. Zgodnie z art. 182 ust. 1 PSW przysługuje on studentom studiów stacjonarnych znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, mieszkającym w domu studenckim lub w innym miejscu, gdy codzienny dojazd na uczelnię uniemożliwia lub utrudnia im studiowanie.
- Jak pokazują analizy RPM, uczelnie mają wyraźny problem z przyznawaniem świadczenia z tytułu zamieszkiwania „w obiekcie innym niż dom studencki”. Od studentów żąda się różnego rodzaju dokumentów, np. zaświadczenia o zameldowaniu lub umowy najmu zarejestrowanej w urzędzie skarbowym, co wykracza poza ustawowe ramy wymaganych dokumentów i nierzadko nie znajduje podstaw również w przepisach innych ustaw. Wprowadzenie tego typu kryteriów niejednokrotnie wbrew ustawie odbiera studentowi prawo do otrzymywania świadczenia.

Praktyką wielu uczelni jest ograniczanie prawa do składania wniosków poprzez ustalanie jednego lub dwóch terminów w ciągu roku, do których można składać wnioski o przyznanie pomocy materialnej. Dotyczy to nie tylko wniosków o stypendium socjalne, ale też stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, a nawet zapomóg. Tymczasem sytuacja materialna studenta lub jego stan zdrowia mogą ulec trwałemu pogorszeniu w trakcie trwania roku akademickiego. Wprowadzanie tego typu terminów pozbawia studentów praw wymienionych w art. 179 ust. 1 oraz art. 180 ust. 1 PSW, zgodnie z którymi każdy student znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej może otrzymać stypendium socjalne, a każdy student, w przypadku którego orzeczono niepełnosprawność – stypendium specjalne. Praw tych nie wolno zawężać do osób, które poświadczenie swojego statusu materialnego lub stanu zdrowia mogą przedstawić przed 15 października danego roku. W przypadku zapomóg wprowadzenie sztywnych terminów składania wniosków powoduje zatracenie przewidzianej przez ustawodawcę roli świadczenia o charakterze pomocy doraźnej.

Ograniczanie prawa do składania wniosków

Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* przewiduje duży wpływ przedstawicieli studentów na kształt uczelnianego systemu pomocy materialnej. Ich udział w zarządzaniu dystrybucją środków jest obligatoryjny i nie można pominąć głosu studentów w tej szczególnie dla nich ważnej sprawie. Program Watchdog.edu.pl objął swoim monitoringiem również ten aspekt realizacji przepisów ustawy. Poniżej przedstawiamy najczęściej pojawiające się nieprzewidywalności.

Udział studentów w dystrybucji świadczeń

Zgodnie z art. 174 ust. 2 PSW „rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego i uczelnianym organem samorządu doktorantów dokonuje podziału dotacji”. Przepis ten gwarantuje wpływ studentów na podział środków między różne rodzaje stypendiów i zapomogi. Podobnie jak w przypadku ustalania RPM także i to porozumienie powinno zostać zawarte

Wpływ na podział dotacji

w postaci pisemnej. Tymczasem część uczelni podział środków wpisuje bezpośrednio do treści regulaminu. Tego typu praktyka jest trudna do zaakceptowania, gdyż podział środków (zarówno kwotowy, jak i procentowy) powinien przybrać formę innego dokumentu niż regulamin. Wynika to chociażby z faktu, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przekazuje środki na FPM w pierwszym półroczu roku kalendarzowego, regulaminy zaś ustalone są zazwyczaj we wrześniu. Jest zatem mało prawdopodobne równoczesne uchwalanie tych aktów. Co ciekawe, aż 20 uczelni nie potrafiło przedstawić żadnego aktu prawnego wydanego przez rektora, w którym znalazłby się podział środków z FPM.

Do budzących wątpliwości praktyk stosowanych na uczelniach należy również przedstawianie jako dowodu zawarcia porozumienia parafki przewodniczącego samorządu studenckiego pod zarządzeniem rektora w sprawie podziału środków z FPM. Nie można powiedzieć, że jest to praktyka wprost niezgodna z prawem, ale mając na uwadze to, że porozumienie dotyczy niezrządki wielomilionowych dotacji z budżetu państwa, warto oczekiwać od obu stron porozumienia większego szacunku dla grosza publicznego.

Powoływanie komisji stypendialnych

Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* przyznaje studentom prawo złożenia wniosku o przekazanie uprawnień w zakresie przyznawania pomocy materialnej i rozpatrywania odwołań. Zgodnie z art. 175 i 176 PSW w przypadku złożenia wniosku przez właściwy organ samorządu studenckiego odpowiednio dziekan lub rektor przekazuje uprawnienia komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej. Nie jest możliwe negatywne ustosunkowanie się władz uczelni lub podstawowej jednostki organizacyjnej do takiego wniosku.

Tymczasem 14 spośród badanych uczelni, na których działają komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne, nie potrafiło przedstawić kopii wniosku będącego podstawą przekazania uprawnień. We wszystkich tych przypadkach należy sądzić, że prawomocność orzeczeń komisji stoi pod dużym znakiem zapytania.

W art. 177 PSW znalazły się zasady powoływania i funkcjonowania komisji stypendialnych. Zgodnie z nimi większość składu komisji stanowią studenci delegowani przez właściwy organ samorządu studenckiego. To, który organ jest właściwy, określa regulamin samorządu studenckiego. Wynika to z faktu, iż zgodnie z art. 71 ust. 2 oraz art. 202 ust. 3 PSW samorząd studencki działa na podstawie regulaminu samorządu studenckiego, w którym określone są rodzaje organów, ich kompetencje oraz tryb wyboru. Nie jest zatem możliwe wpisywanie do regulaminu, kto z ramienia studentów zasiądzie w komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej ani w jaki sposób takie osoby można odwołać. Kwestie te powinny zostać uregulowane przez regulamin samorządu studenckiego.

Innym błędem, który często powtarza się w regulaminach, jest określanie z góry, kto (np. pracownik administracyjny uczelni) będzie pełnił funkcję przewodniczącego komisji. Taka praktyka jest sprzeczna z duchem *Prawa o szkolnictwie wyższym*, gdyż celem przekazania kompetencji jest powierzenie komisjom stypendialnym całości spraw związanych z przyznawaniem świadczeń pomocy materialnej, a zatem także samodzielnego decydowania o swoim działaniu. Dlatego to członkowie komisji powinni sami wybrać ze swojego grona przewodniczącego.

W nielicznych regulaminach przyznawania pomocy materialnej znalazły się postanowienia, które ograniczają prawo samorządu studenckiego do składania wniosku o przekazanie kompetencji, np. poprzez określenie terminu, do którego można składać wyżej wspomniany wniosek. Taki przepis nie znajduje oparcia w PSW.

Największa liczba błędów w uczelnianych systemach pomocy materialnej dotyczy stosowania przepisów spoza *Prawa o szkolnictwie wyższym*. Tymczasem to właśnie PSW w zakresie przyznawania pomocy materialnej nakazuje wprost stosowanie *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Zgodnie z art. 207 PSW uczelnia działa jak organ administracji publicznej. Musi zatem m.in.

**Stosowanie
Kodeksu
postępowania
administracyjnego**

wydawać wnioskodawcom decyzje administracyjne. Program Watchdog.edu.pl sprawdził również ten aspekt funkcjonowania uczelnianych systemów pomocy materialnej. Przesłane przez szkoły wyższe przykłady decyzji administracyjnych zostały przebadane pod kątem zgodności z KPA. Wyniki monitoringu wskazują na bardzo liczne uchybienia. Poniżej przedstawiamy najczęściej występujące nieprawidłowości.

Informowanie o rozstrzygnięciu

Artykuł 109 KPA jasno określa sposoby informowania o rozstrzygnięciu – decyzje doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Mogą być również ogłoszone ustnie (jednak wówczas zgodnie z art. 14 par. 2 KPA powinien zostać sporządzony protokół lub odpowiednia adnotacja dokumentująca takie załatwienie sprawy). Tymczasem uczelnie poprzez zaniechania lub przedkładając interes ekonomiczny nad literę prawa, nie wydają decyzji w rozumieniu KPA, a jedynie informują o rozstrzygnięciu telefonicznie lub na tablicy ogłoszeń. Tego typu praktyki działają wprost na szkodę studenta wnioskodawcy, który nie mając dokumentu z treścią decyzji, nie może się od rozstrzygnięcia odwołać. Ponadto informowanie poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń informacji o przyznanych świadczeniach naraża studenta na ujawnienie jego sytuacji materialnej czy też sytuacji zdrowotnej (np. fakt posiadania orzeczenia o niepełnosprawności). Uczelnia nie ma prawa publicznie informować o prywatnych sprawach studentów, jest to bowiem niezgodne z *Ustawą o ochronie danych osobowych*.

Zmienianie wysokości świadczenia

Spośród badanych uczelni aż 15 proc., w obawie przed ewentualnym brakiem środków na wypłatę przyznanych stypendiów, zdecydowało się na wprowadzenie do regulaminów lub wzorów decyzji punktu, w którym zastrzegają, że wysokość świadczeń może ulec zmianie. W jednym z RPM czytamy: „Jeżeli środki finansowe będące w dyspozycji uczelni nie wystarczą na pokrycie wszystkich przyznanych świadczeń, rektor w porozumieniu z uczelnianą radą samorządu studenckiego może podjąć decyzję o ich obniżeniu lub zaniechaniu wypłaty”. Tego typu praktyka jest niedopuszczalna. Art. 155 KPA stanowi, iż decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być

w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchynieniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny albo słuszny interes strony. A zatem tylko za zgodą studenta wnioskodawcy można obniżyć wysokość świadczenia. Uczelnia ma obowiązek takiego planowania wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa, aby fundusze wystarczyły na wszystkie przyznane świadczenia. W przeciwnym wypadku musi pokryć koszty z tzw. środków własnych uczelni.

Aż 66 proc. badanych uczelni wprowadziło złą procedurę odwoływania się od decyzji. Wady pojawiają się zarówno w treści RPM, jak i w pouczeniu do decyzji. Najczęstszym błędem – powtarzanym na wielu uczelniach – jest niezachowanie pośredniego trybu wnoszenia odwołania lub nieinformowanie o takim trybie. W jednym z regulaminów czytamy np.: „Od decyzji komisji stypendialnej przysługuje studentowi odwołanie do odwoławczej komisji stypendialnej”. Tymczasem pośredni tryb odwołania wynika z art. 129 par. 1 KPA.

Odwoływanie
od decyzji

Innym poważnym naruszeniem jest błędne określenie terminu składania odwołania, np.: „Od decyzji komisji stypendialnej przysługuje studentowi prawo pisemnego odwołania się do odwoławczej komisji stypendialnej – w terminie 14 dni od daty podania do wiadomości informacji o świadczeniach przyznanych przez komisję stypendialną”. Tymczasem zgodnie z art. 129 par. 2 KPA termin taki biegnie od daty doręczenia decyzji.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 128 stanowi, iż odwołanie nie wymaga uzasadnienia. Wystarczy, że z odwołania wynika, iż strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Nie jest zatem dopuszczalne następujące postanowienie: „Odwołanie (...) składane jest wraz z umotywowaniem zaskarżonej decyzji”.

Problemem – co prawda dla niewielkiej liczby uczelni – jest już samo określenie, do kogo należy składać odwołanie. Wbrew postanowieniom niektórych regulaminów nie może to być kanclerz uczelni ani kwestura. *Kodeks postępo-*

wania administracyjnego jasno określa, że odwołanie wnosi się do organu drugiej instancji za pośrednictwem organu pierwszej instancji. W warunkach uczelni właściwym organem dla odwołań jest odwoławcza komisja stypendialna lub rektor.

Uzupełnianie dokumentów

Procedura ubiegania się o świadczenia pomocy materialnej jest dosyć złożona. Student wnioskodawca zobowiązany jest do złożenia dużej liczby dokumentów. Nierzadko popełnia przy tym błędy. Dla ułatwienia pracy organowi, który przyznaje świadczenia, uczelnie wprowadzają do RPM punkt mówiący o tym, że wnioski niekompletne nie są rozpatrywane. Tego typu postanowienie jest niezgodne z *Kodeksem postępowania administracyjnego*, gdyż zgodnie z art. 64 par. 2 KPA w przypadku braku dokumentów organ administracyjny zobowiązany jest wezwać do uzupełnienia braków. Tylko jeśli pomimo wezwania dokumentacja nie zostanie uzupełniona, komisja stypendialna pozostawia sprawę bez rozpoznania.

Osobną kategorią nieprawidłowości są błędy w treści decyzji. Zgodnie z art. 107 par. 1 KPA decyzja powinna zawierać pewne stałe elementy: „oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi”.

Tymczasem aż 80 proc. uczelni wydaje decyzje administracyjne, które zawierają błędy wynikające wprost z nieznanomości tego przepisu. Decyzje błędnie wydane zmniejszają szanse, że student wnioskodawca będzie w stanie skutecznie odwołać się od decyzji.

W regulaminach pomocy materialnej część uczelni podjęła próbę wyliczenia sytuacji, w których student traci prawo do przyznanych świadczeń pomocy materialnej i do ubiegania się o takie świadczenia. Na ogół były to wypisane wprost z ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* okoliczności utraty statusu studenta. Zbyt trudne dla prawie jednej trzeciej badanych uczelni okazało się określenie zasad utraty prawa do otrzymywania świadczeń w przypadku orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Zgodnie z art. 212 pkt 4 PSW karą dyscyplinarną jest „zawieszenie w określonych prawach na okres do jednego roku”. Oznacza to, że aby student utracił prawo do ubiegania się o pomoc materialną lub do uzyskiwania przyznanych już świadczeń, konieczne jest odpowiednie orzeczenie komisji dyscyplinarnej. Nie można en bloc odbierać wszystkich praw studenta.

Podobny problem dotyczy wszczynania procedury skreślenia z listy studentów. Prawo do otrzymywania przyznanych świadczeń pomocy materialnej przysługuje tak długo, jak długo adresat świadczenia ma status studenta. Tym samym błędne jest postanowienie w następującym brzmieniu: „Komisja stypendialna może wstrzymać wykonanie decyzji o przyznaniu pomocy materialnej (...) [w przypadku] niezaliczenia przez studenta semestru lub otrzymania więcej niż jednego wpisu warunkowego”. Przesłanki wymienione w przytoczonym przepisie nie skutkują automatycznym skreśleniem studenta z listy studentów, a zatem świadczenia powinny być wypłacane. Z tych samych powodów nieprawidłowe jest następujące postanowienie: „Studentowi, w stosunku do którego zostały wszczęte postępowania administracyjne w sprawie skreślenia z listy studentów, wypłatę stypendium wstrzymuje się”. Student, który jest stroną takiego postępowania, zachowuje status studenta do czasu uprawomocnienia się decyzji o skreśleniu i do tego momentu powinien otrzymywać wszystkie przyznane świadczenia.

W regulaminach uczelnie starają się uporać z wnioskodawcami, którzy przedstawiają nieprawdziwe lub niepełnie dane, np.: „Komisja stypendialna może wstrzymać wykonanie decyzji o przyznaniu pomocy materialnej (...) [w przypadku] stwierdzenia, że student podał w oświadczeniu nieprawdziwe

Utrata prawa do otrzymywania świadczeń

informacje”. Zgodnie z art. 145 par. 1 pkt 1 KPA takie działanie umożliwia dopiero decyzja wydana po wznowieniu postępowania.

Błędy legislacyjne w regulaminach

Osobną kategorię stanowią błędy o charakterze legislacyjnym. Niedbałość w tworzeniu przepisów jest cechą co czwartego badanego regulaminu pomocy materialnej. Pozornie błahе niedociągnięcia są przyczyną niejasności przepisów, np. w jednym z regulaminów został zawarty katalog dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o przyznanie stypendium socjalnego. Zastosowana konstrukcja przepisu nakłada na studenta obowiązek złożeniach wszystkich wypisanych dokumentów, nawet jeżeli nie dotyczą one studenta, np. „skrótowy odpis aktu urodzenia dziecka”.

Problemy legislacyjne dotyczą w wielu przypadkach już samej podstawy prawnej wydania regulaminu. Jedna z uczelni uznała, że jest nią „ustawa z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym*”. Tymczasem regulamin powinien odwoływać się do ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 27 lipca 2005 r. z późn. zm., a nie jedynie do jej nowelizacji. Inna uczelnia wymienia akty prawne, wskazując tylko ich datę i dziennik ustaw: „W sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem [zastosowanie] mają przepisy ustawy z 28 listopada 2003 roku (DzU z 2006 r. nr 139, poz. 992, z późn. zm.), ustawy z 12 marca 2004 r. (DzU z 2009 r. nr 175, poz. 1362, z późn. zm.)”. Tego typu konstrukcja narusza ogólnie przyjęte zasady techniki legislacyjnej.

Tymczasem regulamin pomocy materialnej to na ogół jedyny dokument, który pozwala studentom na zapoznanie się z możliwościami otrzymywania stypendiów. Gdy jest on napisany w sposób niedbały, utrudnia się studentom zapoznanie z ich prawami, a być może również ogranicza dostęp do świadczeń. Ale też trudno oczekiwać od komisji stypendialnych poprawnego działania, gdy dokument, na którym bazuje ich praca, zawiera błędy.

Zgodnie z deklaracjami 89 badanych uczelni w 2011 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przekazało im prawie 100 mln zł z przeznaczeniem na fundusz pomocy materialnej. W piśmie skierowanym do uczelni poprosiliśmy o wskazanie, jakiej części tych środków nie udało im się wydać. Tylko trzy szkoły wyższe wykorzystały całość dotacji. Pozostałe zgromadziły blisko 13 mln zł.

Ministerstwo postanowiło zająć się tymi niewykorzystanymi środkami. Zgodnie z *Rozporządzeniem ministra nauki i szkolnictwa wyższego w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów* z 19 lipca 2011 r. (DzU nr 160 z 2011 r., poz. 957) od 1 października 2012 r. uczelniom niepublicznym, którym zostanie na koncie FPM więcej niż 10 proc. środków, dotacja w kolejnym roku zostanie zmniejszona o nadwyżkową wartość.

Warto jednak zadać sobie pytanie, skąd biorą się te środki, dlaczego uczelnie nie wydają całości dotacji. Problem tkwi w niedopasowaniu zasad przekazywania środków oraz ich wydawania. Uczelnie wydają środki z FPM w cyklu roku akademickiego lub semestrów. Środki z MNiSW są przyznawane i rozliczane w cyklu roku kalendarzowego. Skutkuje to tym, że uczelnie (dziekani, rektorzy, komisje stypendialne) przyznają w październiku stypendia, które będą wypłacane przez kolejnych dziesięć lub pięć miesięcy, podczas gdy na koncie mają tylko środki na najbliższe trzy miesiące. Kolejna transza z MNiSW dotrze na uczelnie dopiero w maju, kiedy minister podpisze budżet. A zatem od stycznia do maja (czyli przez cztery-pięć miesięcy) uczelnie przeznaczają na stypendia wyłącznie środki własne.

Gdy uczelnia nie posiada lub nie chce użyć odpowiedniej ilości środków własnych, ma dwa wyjścia. Pierwszym (niezgodnym z PSW i KPA) jest dopisanie do regulaminu lub decyzji klauzuli mówiącej, że wypłaty stypendiów będą dokonywane systematycznie po otrzymaniu środków finansowych z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Drugim wyjściem (niezgodnym

Wykorzystywanie środków przez uczelnie

z rozporządzeniem ministra) jest kumulowanie środków na własnym koncie. W ten sposób powstaje kwota „niewykorzystanej dotacji”.

Protokołowanie posiedzeń

Kodeks postępowania administracyjnego nakłada na organy administracji publicznej obowiązek protokołowania posiedzeń. Artykuł 67 par. 1 KPA obliguje do sporządzania zwięzłego protokołu z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Do takich czynności z całą pewnością należy zaliczyć rozpatrywanie wniosków o zapomogi oraz o stypendia rektora dla najlepszych studentów, kiedy komisja stypendialna podejmuje indywidualne decyzje w odniesieniu do każdego wniosku.

Zgodnie z art. 68 par. 1 KPA protokół powinien zostać sporządzony tak, aby wynikało z niego: kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był tam obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Każdą badaną uczelnię poprosiliśmy o przesłanie protokołu z posiedzenia, w czasie którego zdecydowano o przyznaniu stypendium rektora dla najlepszych studentów. Otrzymaliśmy 72 protokoły. Ich treść nierzadko narusza zasady narzucone przez *Kodeks postępowania administracyjnego*.

Skalę problemu pokazuje następujący fragment jednego z protokołów: „(...) Przy przyznaniu stypendium rektorskiego brano pod uwagę średnią ocenę [sic], zaangażowanie na rzecz Szkoły, pracę w Kołach Naukowych, reprezentowanie Szkoły na zewnątrz (sportowcy)”. Przytoczony fragment w żaden sposób nie pozwala na wyjaśnienie, w jaki sposób uszeregowano spływające od studentów wnioski. Być może (odpowiedzi nie dostarczają ani przesłane przykłady decyzji, ani treść regulaminu) stypendia zostały przyznane jedynie uznaniowo. Nie ma też dowodu na to, że członkowie komisji np. głosowali nad wnioskami albo wprowadzali własny system punktacji.

Podobnie prezentuje się to na innej uczelni: „Według informacji otrzymanej od Dziekanów, na dzień 31.10.2011 liczba studentów uprawnionych do stypendium Rektora dla najlepszych studentów wynosi 1178 osób. W związku z

powyższym postanowiono przyznać 120 stypendiów, w tym: 113 stypendiów za wysoką średnią ocen (...), 4 stypendia za osiągnięcia naukowe lub artystyczne i 3 stypendia za osiągnięcia sportowe”. Do tego protokołu została załączona imienna lista osób, które otrzymały świadczenie, i tych, którym go odmówiono. Brak jest wskazania, co wpłynęło na wysokość stypendium oraz w jaki sposób wybrano osoby o osiągnięciach naukowych, artystycznych i sportowych.

Na kilku uczelniach protokół składa się jedynie z zestawienia rozpatrzonych wniosków z informacją o rozstrzygnięciu, pod którym znalazły się podpisy członków komisji. Taka tabela w żaden sposób nie jest źródłem informacji na temat przebiegu posiedzenia.

Prawo o szkolnictwie wyższym wyposaża rektora i kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w uprawnienia nadzorcze względem komisji stypendialnej i odwoławczej komisji stypendialnej. Według art. 177 ust. 6 PSW decyzje komisji niezgodne z przepisami ustawy lub regulaminem przyznawania pomocy materialnej mogą zostać uchylone w trybie nadzoru. Zgodnie z deklaracjami uczelni objętych monitoringiem uchylenia takie są sporadyczne.

Przedstawiciele jednej z badanych uczelni początkowo zadeklarowali, iż w ostatnim roku uchylili aż 51 decyzji komisji stypendialnych. Jak się później okazało, nie były to uchylenia decyzji, a jedynie decyzje o odmowie przyznania świadczeń. Sytuacja ta jest absolutnie skrajnym przypadkiem nierozróżniania pojęć, a co za tym idzie – niekompetencji administracji uczelnianej.

Brak uchyleń decyzji może oznaczać, iż nie było ku temu podstaw. Jednak w obliczu tego, że 80 proc. zbadanych przez nas wzorów decyzji zawierało błędy, słuszność takiej tezy wydaje się wątpliwa. A zatem bardziej prawdopodobne jest to, że władze uczelni nie korzystają z trybu nadzoru. Pozostawiając komisjom stypendialnym swobodę działania, przyzwalają równocześnie na łamanie obowiązujących przepisów.

Stosowanie trybu nadzoru

Podsumowanie Powyższe omówienie nie obejmuje kwestii poprawności obliczania dochodu w rodzinie studenta. Nie odnosi się również do wszystkich aspektów działania komisji i realizacji przepisów regulaminu (takich jak zasady archiwizowania dokumentów czy ochrona danych osobowych).

W tekście nie zostały zawarte przykłady postanowień, które są wprost sprzeczne z przepisami PSW. Skupiono się głównie na błędnych interpretacjach ustawy.

Analiza sposobu stosowania *Kodeksu postępowania administracyjnego* dostarcza wielu argumentów na rzecz tezy o dramatycznym braku profesjonalizmu wśród członków komisji stypendialnych i pracowników uczelni odpowiedzialnych za dystrybucję świadczeń.

Pieniądze z budżetu przeznaczone na stypendia i zapomogi to wyjątkowo słabo chronione przed niegospodarnością i wyłudzeniami środki publiczne.

Cały system dystrybucji świadczeń jest nieprzejrzysty, a obowiązujące w nim reguły zbyt często się zmieniają. Trudno oczekiwać od 19-latków składających wnioski, by rozumieli zawiłości systemu ubezpieczeń społecznych i podatków dochodowych.

Trudno też wymagać tej wiedzy od ich kolegów, którzy zasiadają w komisjach stypendialnych i próbują weryfikować oświadczenia o statusie materialnym.

Błąd komisji stypendialnej może w skrajnym przypadku oznaczać brak szansy na kontynuowanie studiów. A tymczasem za dalekosiężne skutki bez troskłej amatorszczyzny dystrybutorów świadczeń często nikt nie ponosi osobistej odpowiedzialności.

Częstotliwość występowania błędów podczas dystrybucji świadczeń na badanych uczelniach

Błędy związane z przydzielaniem stypendiów rektora dla najlepszych studentów

Nieprawidłowości w zakresie tworzenie kryteriów przyznawania świadczenia	47 proc. uczelni
Błędna procedura przyznawania świadczeń	30 proc. uczelni
Błędy związane z przydzielaniem zapomóg	39 proc. uczelni

Błędy związane z przydzielaniem stypendiów socjalnych

Nieprawidłowości podczas badania sytuacji materialnej studentów	13,5 proc. uczelni
Błędne kryteria przyznawania stypendium socjalnego w zwiększonej wysokości	10 proc. uczelni

Błędy związane z udziałem studentów w dystrybucji świadczeń

Błędy dotyczące opiniowania regulaminu pomocy materialnej	22 proc. uczelni
Błędy dotyczące opiniowanie podziału dotacji	22 proc. uczelni
Błędy w funkcjonowaniu komisji stypendialnych	46 proc. uczelni

Wadliwe stosowanie procedur opisanych w *Kodeksie postępowania administracyjnego*

Błędy w procedurze informowania o rozstrzygnięciu	16 proc. uczelni
Zmiana wysokości świadczenia po uprawomocnieniu się decyzji	15 proc. uczelni
Błędna procedura odwołania się od decyzji	66 proc. uczelni
Błędna procedura wzywania do uzupełnienia dokumentacji	12 proc. uczelni
Błędy w decyzjach administracyjnych	80 proc. uczelni

Błędy w zakresie pozbawiania prawa do świadczeń	44 proc. uczelni
--	------------------

Błędy legislacyjne	26 proc. uczelni
---------------------------	------------------

Świadczenia z FPM a odpowiedzialność osób je przyznających i świadczeniobiorców

Uwagi wstępne Pojęcie odpowiedzialności może być rozumiane w rozmaity sposób. W nauce prawa odpowiedzialnością nazywa się zaistnienie dla określonej osoby negatywnych, przewidzianych prawem konsekwencji z powodu naruszenia prawa. Odpowiedzialnością nazywana jest nie tylko sytuacja, w której wspomniane konsekwencje rzeczywiście powstaną (np. skazanie sprawcy przestępstwa na karę grzywny), ale również taka, w której istnieje sama możliwość ich wystąpienia, uzależniona od zachowania osoby odpowiedzialnej (np. odpowiedzialność lekarza za prawidłowe leczenie pacjenta). Regułą jest odpowiedzialność za własne zachowania, chociaż istnieją również sytuacje, w których odpowiada się za naruszenie prawa przez inne osoby (np. odpowiedzialność rodziców za szkody wyrządzone przez dzieci).

Rozważania dotyczące odpowiedzialności z reguły prowadzone są na gruncie określonej dziedziny prawa. W zależności od tego, do jakiej dziedziny należą normy stanowiące podstawę odpowiedzialności, mówi się o różnych jej rodzajach: cywilnej, karnej, dyscyplinarnej, pracowniczej, podatkowej, konstytucyjnej itd. Każda z dziedzin prawa ma specyficzne zasady odpowiedzialności, w tym różny katalog konsekwencji grożących osobie odpowiedzialnej.

Niniejszy artykuł nie ma na celu przedstawienia systematycznej, dogłębnej analizy któregośkolwiek z rodzajów odpowiedzialności. Ma on charakter przeglądu możliwych podstaw odpowiedzialności osób przyznających i otrzymujących stypendia z FPM oraz zarysowanie podstawowych zasad tej odpowiedzialności. Różnorodność zarówno norm prawnych, jak i możliwych sytuacji faktycznych sprawia, że nie jest możliwe, aby niniejsze, niezbyt obszerne opracowanie miało charakter wyczerpujący. Możliwe jest, aby osoby przyznające lub otrzymujące stypendia z FPM odpowiadały w sposób poniżej niewymieniony. Niemniej warto wskazać najważniejsze rodzaje odpowiedzialności mające w zakresie dysponowania FPM kluczowe znaczenie.

Zakresem podmiotowym opracowania zostały objęte osoby przyznające stypendia z FPM – wchodzące w skład organów, które zgodnie z PSW są kompetentne w tym zakresie (w dalszej części tekstu zwanych organami stypendialnymi) – oraz osoby pobierające te stypendia, którym na podstawie decyzji organów stypendialnych są wypłacane świadczenia. W zakres przedmiotowy artykułu wchodzi odpowiedzialność wynikająca z przyznawania stypendiów

z FPM. Omawiana w ramach opracowania odpowiedzialność nie dotyczy zatem sprzecznego z prawem wykorzystania środków FPM w sposób inny niż przyznawanie stypendiów, np. przeznaczenia ich na cele niezgodne z prawem, albo wykorzystania przez osoby nieuprawnione. Nie zostały również wzięte pod uwagę skutki naruszenia prawa, które mogą być związane z przyznawaniem stypendiów, ale stanowią zachowania innego rodzaju, w szczególności naruszenia UDIP.

Odpowiedzialność, o której mowa w niniejszym opracowaniu, jest w zasadzie jednakowa w przypadku przyznawania stypendiów dla studentów i dla doktorantów. Z uwagi na jasność wyводу w treści opracowania zawarte zostały rozważania dotyczące wyłącznie studentów.

Organy przyznające stypendia z FPM i charakter ich działalności

Zgodnie z art. 103 ust. 1 PSW w każdej szkole wyższej istnieje obowiązek utworzenia funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów. Fundusz ten tworzą środki pochodzące ze źródeł wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 103 ust. 2 PSW. Najważniejszym z nich jest dotacja z budżetu państwa, która na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 7 oraz art. 94 ust. 4 jest przekazywana uczelniom na bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Środki zgromadzone w FPM zarówno w przypadku uczelni publicznych, jak i niepublicznych pochodzą z budżetu państwa, a więc stanowią środki publiczne w rozumieniu art. 5 *Ustawy o finansach publicznych* z 27 sierpnia 2009 r. (DzU nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Student może ubiegać się o przyznanie mu następujących świadczeń z FPM: stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, stypendium rektora dla najlepszych studentów i zapomogi (art. 173 ust. 1 i art. 174 ust. 1 PSW). Zasady przyznawania tych świadczeń zostały określone w art. 174-184 PSW. Ponadto w art. 186 ust. 1 PSW ustanowiono obowiązek wydania aktu prawa wewnętrznego uczelni – regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów (RPM). Regulamin ten powinien być wydany przez rektora w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studentów.

Postanowienia RPM nie mogą być sprzeczne z normami prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności zawartymi w ustawach i rozporządzeniach.

Pogląd ten znalazł wyraz w orzecznictwie dotyczącym wysokości dochodu uprawniającego do otrzymania stypendium socjalnego (wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2008 r., III SA/Kr 623/08, ONSAiWSA 201/1/15).

W RPM nie mogą być też unormowane inne zagadnienia niż wskazane wyraźnie w art. 186 ust. 1 PSW. Dla odpowiedzialności osób przyznających stypendia ma to istotne znaczenie, gdyż podejmowanie decyzji nawet na podstawie wyraźnych postanowień regulaminu, ale w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, może być uznane za działanie sprzeczne z prawem, a przez to skutkujące odpowiedzialnością. Osoba, której zarzuca się takie naruszenie, może powoływać się, że działała, przyjmując za obowiązujące postanowienia regulaminu. Okoliczność ta będzie miała znaczenie, ale niekoniecznie będzie skutkowałą wyłączeniem odpowiedzialności.

Jeżeli na uczelni istnieją podstawowe jednostki organizacyjne, stypendia socjalne, stypendia specjalne dla osób niepełnosprawnych i zapomogi są przyznawane przez kierownika PJO (art. 175 ust. 1 PSW), a stypendia rektora dla najlepszych studentów – przez rektora (art. 175 ust. 2 PSW). Od decyzji w sprawie stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz zapomogi studentowi przysługuje odwołanie do rektora składane w terminie czternastu dni od dnia otrzymania decyzji. W przypadku decyzji rektora w sprawie stypendium dla najlepszych studentów środkiem odwoławczym jest wniosek do rektora o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 175 ust. 3 PSW). Na wniosek właściwego organu samorządu studenckiego kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej lub rektor przekazują wskazane powyżej uprawnienia kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej komisji stypendialnej, a kompetencje rektora – odwoławczej komisji stypendialnej (art. 175 ust. 4 PSW).

Na uczelni nieposiadającej podstawowych jednostek organizacyjnych kompetencje do przyznawania wszystkich wskazanych powyżej rodzajów stypendiów przysługują rektorowi (art. 176 ust. 1 PSW). Od decyzji rektora przysługuje środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 176 ust. 2 PSW). Na wniosek właściwego organu samorządu studenckiego rektor przekazuje uprawnienie do przyznawania stypendiów komisji stypendialnej, a kompetencje do rozpatrywania środków odwoławczych – odwoławczej komisji stypendialnej.

W każdym przypadku warunkiem koniecznym przyznania stypendium jest złożenie przez studenta wniosku. Stypendia nie mogą być przyznawane z urzędu. Zgodnie z art. 207 ust. 1 i 4 PSW w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do decyzji w przedmiocie stypendiów stosuje się przepisy KPA oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Oznacza to w szczególności, że oprócz norm wynikających z PSW i regulaminu osoby przyznające stypendia mają obowiązek przestrzegania licznych norm KPA, w tym zasad postępowania administracyjnego (wyrok WSA w Olsztynie z 5 kwietnia 2012 r., II SA/Ol 129/12).

Na uczelni, w której istnieją PJO, komisję stypendialną powołuje kierownik takiej jednostki, a odwoławczą komisję stypendialną – rektor (art. 177 ust. 1 PSW). Jeżeli nie ma PJO, obie komisje powołuje rektor (art. 177 ust. 2 PSW). W każdym przypadku w skład komisji wchodzi studenci delegowani przez właściwy organ samorządu studenckiego oraz pracownicy, przy czym studenci powinni stanowić większość składu komisji (art. 177 ust. 3 PSW).

Osobami przyznającymi stypendia są więc pracownicy uczelni – rektor, kierownik PJO, inni pracownicy powołani do komisji – lub studenci. Ich działalność polega na przyznawaniu stypendiów poprzez wydawanie w tym zakresie decyzji administracyjnych (art. 207 ust. 4 PSW). Każda z takich decyzji jest wydawana w następstwie złożenia wniosku określonej treści, na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dokumentów, oraz na podstawie obowiązujących norm prawnych – zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa zakładowego, tworzonego na uczelni, przede wszystkim regulaminu.

Stosunkowo szczegółowe regulacje ustawy oraz obowiązek wydania regulaminu, w którym powinny być doprecyzowane zasady przyznawania stypendiów, łącznie sprawiają, że organy stypendialne w zakresie przyznawania stypendiów dysponują bardzo niewielkim zakresem uznania. W większości przypadków obowiązek przyznania lub odmowy przyznania stypendium wynika z treści szczegółowych, precyzyjnie sformułowanych norm prawnych. Im dokładniejsze określenie obowiązków organu, tym bardziej możliwe stają się sytuacje naruszenia tych obowiązków. W omawianym zakresie przedmiotowym naruszenie obowiązków przez organ stypendialny może polegać

w szczególności na zachowaniu dwojakiego rodzaju: przyznaniu stypendium, mimo że w świetle prawa nie powinno zostać przyznane, lub odmowie przyznania stypendium w sytuacji, w której wnioskujący powinien je otrzymać.

Obie powyższe sytuacje różnią się, przede wszystkim ze względu na krąg podmiotów poszkodowanych i możliwe następstwa. Bezpodstawna odmowa przyznania stypendium powoduje powstanie szkody po stronie wnioskodawcy, któremu przysługuje droga odwoławcza – najpierw w postępowaniu administracyjnym, a później sądownoadministracyjnym. Dochodzenie odpowiedzialności organu na innej drodze ma w praktyce dużo mniejsze znaczenie.

Znacznie bardziej istotna może być odpowiedzialność w przypadku przyznawania stypendiów w zbyt szerokim zakresie – osobom nieuprawnionym. Z oczywistych względów wnioskodawca nie będzie w takiej sytuacji zainteresowany zmianą takiej decyzji, nawet jeżeli będzie miał świadomość jej niezgodności z prawem. Naruszenie prawa może polegać w szczególności na:

- przyznaniu stypendium rektora dla najlepszych studentów większej liczby studentów niż 10 proc. na każdym kierunku (art. 174 ust. 4 PSW),
- przeznaczeniu na stypendia rektora więcej niż 40 proc. środków przeznaczonych łącznie na stypendia rektora dla najlepszych studentów, stypendia socjalne oraz zapomogi (art. 174 ust. 4 PSW),
- przyznaniu stypendium pomimo braku wniosku (art. 175 ust. 1 i 176 ust. 1),
- przyznaniu stypendium socjalnego wnioskodawcy, który nie spełnia kryteriów dotyczących dochodu (art. 179 PSW),
- przyznaniu stypendium rektora dla najlepszych studentów studentowi na pierwszym roku studiów pierwszego stopnia (art. 181 ust. 3 PSW),
- przyznaniu stypendium dla osób niepełnosprawnych w sytuacji, w której niepełnosprawność wnioskodawcy nie została potwierdzona orzeczeniem właściwego organu (art. 180 PSW),
- przyznaniu wnioskodawcy stypendium w postaci kwoty wypłacanej jednorazowo z góry zamiast prawa do świadczenia wypłacanego co miesiąc (art. 184 ust. 2 i 3 PSW),
- przyznaniu wnioskodawcy stypendiów na dwóch różnych kierunkach studiów (art. 184 ust. 4 PSW),

- przyznaniu zapomogi wnioskodawcy, który nie znalazł się w trudnej sytuacji materialnej albo znalazł się w niej z przyczyny innej niż losowa (art. 183 ust. 1 PSW),
- przyznaniu zapomogi temu samemu wnioskodawcy więcej niż dwa razy w roku akademickim (art. 183 ust. 2 PSW).

W sytuacji przyznania stypendium z naruszeniem przepisów prawa w zależności od konkretnego przypadku można rozważać powstanie szkody u dwóch podmiotów. Może być to sama uczelnia, jak również Skarb Państwa, ponieważ to z budżetu państwa pochodzi większość środków na pomoc materialną dla studentów.

Przyznawanie stypendiów z FPM było przedmiotem działań kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK). Na ich podstawie przygotowano informację zawierającą wnioski dotyczące omawianego zakresu działalności uczelni (Warszawa, czerwiec 2007, dostępne na stronie internetowej NIK).

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych na pomoc materialną dla studentów. Skontrolowano zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne. Prowadzone działania dotyczyły lat 2004, 2005 i pierwszej połowy 2006 r. Zakresem kontroli objęto Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz 38 uczelni. Zgodnie z ustawą o NIK w ramach kontroli sprawdzano realizację kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Zwrócono uwagę na liczne uchybienia w działalności skontrolowanych uczelni. Polegały one na:

- wprowadzeniu do regulaminów przyznawania pomocy materialnej dla studentów i stosowaniu w praktyce dodatkowych, nieprzewidzianych w *Prawie o szkolnictwie wyższym* kryteriów w zakresie prawa do otrzymywania pomocy materialnej (na 26 uczelniach, tj. 63,3 proc.),
- niewłaściwym składzie komisji stypendialnych (na 6 uczelniach, tj. 15,8 proc.) i nieprawidłowym ich funkcjonowaniu (na 18 uczelniach, tj. 47,4 proc.),
- znacznym zróżnicowaniu na wszystkich skontrolowanych uczelniach stawek stypendiów (socjalnych, na wyżywienie i mieszkaniowych), przy tych

samych dochodach na członka rodziny studenta, a na 6 uczelniach (15,8 proc.) również na wydziałach i kierunkach studiów,

– niewłaściwym gospodarowaniu funduszem pomocy materialnej na 8 uczelniach (21,0 proc.) oraz niewykorzystywaniu środków funduszu na koniec roku (w różnej wielkości na wszystkich skontrolowanych uczelniach),

– nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań GUS, stanowiących m.in. podstawę ustalania wysokości dotacji na pomoc materialną dla uczelni (na 11 uczelniach, tj. 28,9 proc.).

Kontrola ujawniła nieprawidłowości dotyczące finansowania skontrolowanej działalności na łączną kwotę 8846,2 tys. zł.

Odpowiedzialność administracyjna na podstawie PSW

Działalność organów stypendialnych może być przedmiotem kontroli dokonywanej na podstawie przepisów *Prawa o szkolnictwie wyższym*. W przypadku stwierdzenia uchybień w tym zakresie mogą być podjęte wskazane w tej ustawie działania nadzorcze.

Spośród osób biorących udział w przyznawaniu stypendiów przepisy ustawy dotyczą przede wszystkim rektora jako organu jednoosobowego uczelni. Konsekwencje wskazane w ustawie mogą powstać zarówno na skutek przyznawania stypendiów przez rektora jako organu I instancji, na skutek decyzji podejmowanej w wyniku wniesienia środków zaskarżenia, jak i działalności jako organu nadzorującego funkcjonowanie komisji stypendialnych (art. 177 ust. 5 PSW). Naruszenie prawa może polegać zarówno na przyznawaniu stypendiów niezgodnie z regulacjami w tym zakresie, jak również na niepodjęciu działań nadzorczych pomimo występowania uzasadnionych podstaw do ich podjęcia lub podjęciu działań nieprawidłowych.

Kontrola nad przyznawaniem stypendiów może być prowadzona przez ministra – w odniesieniu do większości uczelni uprawnienia nadzorcze przysługują ministrowi właściwemu ds. szkolnictwa wyższego (art. 33 ust. 1 PSW), niektóre kategorie uczelni są jednak nadzorowane przez innych ministrów (art. 33 ust. 2 PSW).

Zgodnie z art. 33 ust. 1 PSW minister sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidło-

wością wydatkowania środków publicznych. Minister może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni oraz założyciela uczelni niepublicznej, a także dokonywać kontroli działalności uczelni.

Uprawnienia do kontrolowania działalności uczelni ma również Polska Komisja Akredytacyjna (art. 48 i 49 PSW). O ile jednak uprawnienia PKA ograniczają się do kompetencji kontrolnych – sprawdzania zgodności działalności uczelni z prawem – to minister dysponuje również wobec uczelni kompetencjami o charakterze władczym. Zgodnie z art. 37 ust. 1 PSW, jeżeli uczelnia lub założyciel uczelni niepublicznej prowadzą działalność niezgodną z przepisami prawa, minister ma obowiązek wezwać organy uczelni lub założyciela uczelni niepublicznej do zaprzestania tej działalności i usunięcia jej skutków, wyznaczając w tym celu odpowiedni termin. Analogiczny skutek następuje, jeżeli okaże się, że uczelnia lub założyciel uczelni niepublicznej nie realizują wniosków i zaleceń sporządzonych w wyniku kontroli działalności uczelni.

Jeżeli naruszenie ustawy ma charakter rażący, w szczególności w sytuacji niezrealizowania wniosków i zaleceń sporządzonych w wyniku kontroli działalności uczelni, minister wszczyna postępowanie w sprawie likwidacji uczelni publicznej albo cofa pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej oraz nakazuje jej likwidację przez założyciela w wyznaczonym terminie.

W powyższych przypadkach odpowiedzialność rektora ma charakter pośredni. Bezpośrednie konsekwencje ponosi bowiem uczelnia. Odpowiedzialność rektora polega na wygaśnięciu jego mandatu wraz z ustaniem prawnego bytu uczelni. Natomiast bezpośrednia odpowiedzialność rektora została przewidziana w art. 38 ust. 1 PSW. Na podstawie tego przepisu minister może wystąpić do senatu uczelni z wnioskiem o odwołanie rektora w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń przez rektora przepisów prawa lub statutu. Senat uczelni po zaopiniowaniu wniosku przekazuje go organowi właściwemu do odwołania rektora albo założycielowi uczelni niepublicznej, jeżeli jest właściwy do odwołania rektora. Według art. 38 ust. 3 PSW do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora minister może zawiesić go w pełnieniu funkcji.

Powyższe środki przewidziane prawem administracyjnym mają z założenia zastosowanie w przypadku daleko idących naruszeń. Ponadto w pierwszej

kolejności zastosowanie znajdują środki mające na celu doprowadzenie do stanu, w którym uczelnia i jej organy będą działały zgodnie z prawem. W przypadku przyznawania stypendiów zastosowanie tak daleko idących środków nadzoru, jak wystąpienie o odwołanie rektora czy wszczęcie postępowania o likwidację uczelni, wydaje się mało prawdopodobne. Ich zastosowanie wymagałoby występowania poważnych nieprawidłowości przez dłuższy okres, jednakże, przynajmniej teoretycznie, sytuacja tego rodzaju może mieć miejsce.

Odpowiedzialność dyscyplinarna

Odpowiedzialność dyscyplinarna należy do kategorii odpowiedzialności polegających na wymierzaniu środków represyjnych na podstawie jednostkowej winy sprawcy (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50). Z tego względu odpowiedzialność dyscyplinarna ma podobny charakter jak odpowiedzialność karna czy odpowiedzialność za wykroczenia. W PSW odrębnie uregulowano odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli akademickich (art. 139-150 PSW), studentów (art. 211-225 PSW) i doktorantów (art. 226 PSW), przy czym do doktorantów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące studentów.

Nauczyciel akademicki może podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej związanej z przyznawaniem stypendiów z FPM, jeżeli jako pracownik uczelni zostanie powołany do komisji stypendialnej. Na tej podstawie może również odpowiadać rektor lub kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej przyznający stypendia jako organ jednoosobowy. Zgodnie z art. 139 ust. 1 PSW nauczyciel akademicki podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie uchybiające obowiązkom nauczyciela akademickiego lub godności zawodu nauczycielskiego. Tak szerokie określenie czynów stanowiących podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sprawia, że może być ona stosowana w przypadku różnorodnych zachowań, w tym również dotyczących przyznawania stypendiów z FPM.

Postępowanie dyscyplinarne zostało uregulowane w PSW oraz wydanym na podstawie jego art. 149 ust. 3 *Rozporządzeniu ministra nauki i szkolnictwa wyższego w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich* (DzU nr 58, poz. 391). W sprawach

nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy *Kodeksu postępowania karnego* (ustawa z 6 czerwca 1997 r., DzU nr 89, poz. 555, z późn. zm.). W postępowaniu można wyróżnić trzy stadia:

1. postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego,
2. postępowanie dyscyplinarne w sensie ścisłym – prowadzone przed komisją dyscyplinarną,
3. postępowanie wykonawcze (K. Wiak [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012).

W pierwszej instancji orzeka uczelniana komisja dyscyplinarna do spraw nauczycieli akademickich, w drugiej – komisja dyscyplinarna do spraw nauczycieli akademickich przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego (art. 142 ust. 1 PSW). Komisja wszczyna postępowanie na wniosek rzecznika dyscyplinarnego (art. 144 ust. 1 PSW). Obwiniony ma prawo do korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy (art. 146 ust. 1 PSW). Jeżeli ze względu na wagę i wiarygodność przedstawionych zarzutów celowe jest odsunięcie obwinionego od wykonywania obowiązków, rektor może zawiesić go w ich wykonywaniu (art. 147 ust. 1 PSW).

W wyniku postępowania dyscyplinarnego nauczycielowi akademickiemu mogą być wymierzone następujące kary:

1. upomnienie,
2. nagana,
3. nagana z pozbawieniem prawa do pełnienia funkcji kierowniczych na uczelni na okres do pięciu lat,
4. pozbawienie prawa do wykonywania zawodu nauczyciela akademickiego na stałe lub na czas określony (art. 140 ust. 1 PSW).

Za przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi rektor może nałożyć karę upomnienia (art. 142 ust. 1 PSW).

Studenci ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie przepisów obowiązujących na uczelni oraz za czyny uchybiające godności studenta (art. 211 ust. 1 PSW). Odpowiedzialność tego rodzaju za działalność związaną z przyznawaniem stypendiów z FPM może wystąpić pod warunkiem przekazania kompetencji w tym zakresie komisjom stypendialnym i gdy

student zostanie wydelegowany do tej komisji przez właściwy organ samorządu studenckiego.

Postępowanie w sprawach dyscyplinarnych studentów zostało określone w ustawie oraz wydanym na podstawie art. 224 PSW *Rozporządzeniu ministra nauki i szkolnictwa wyższego w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów* z 6 grudnia 2006 r. W ustawie został również zawarty obowiązek szczegółowego uregulowania trybu działania komisji dyscyplinarnych w statucie (art. 213 ust. 1 PSW).

W sprawach dyscyplinarnych studentów orzekają komisja dyscyplinarna oraz odwoławcza komisja dyscyplinarna, w których skład wchodzi nauczyciele akademicy i studenci uczelni (art. 213 ust. 1 PSW). Podobnie jak w przypadku nauczycieli akademickich pierwszy etap postępowania jest prowadzony przez rzecznika dyscyplinarnego.

Rektor może zamiast przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu przekazać ją do sądu koleżeńskiego samorządu studenckiego (art. 214 ust. 1 PSW). Wówczas postępowanie toczy się przed sądem koleżeńskim, a komisja jest wyłączona od orzekania w tym samym zakresie (art. 211 ust. 2 PSW). Rektor może również w przypadku przewinienia mniejszej wagi wymierzyć studentowi karę upomnienia, z pominięciem komisji dyscyplinarnej (art. 214 ust. 2 PSW).

Obwinionemu studentowi służy prawo do korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy (art. 218 ust. 1 PSW). Od orzeczenia komisji dyscyplinarnej służy odwołanie do odwoławczej komisji dyscyplinarnej, a od jej orzeczenia – skarga do sądu administracyjnego (art. 221 PSW).

W wyniku postępowania dyscyplinarnego mogą być wymierzone następujące kary: upomnienie, nagana, nagana z ostrzeżeniem, zawieszenie w określonych pracach studenta na okres do jednego roku, wydalenie z uczelni (art. 212 ust. 1 PSW).

Do postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec studentów, z wyjątkiem postępowania przed sądem koleżeńskim, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy *Kodeksu postępowania karnego* (art. 223 PSW).

W przypadku naruszenia prawa przy przyznawaniu stypendiów z FPM

postępowanie dyscyplinarne jest stosunkowo prawdopodobną możliwością egzekwowania odpowiedzialności. Można zauważyć, że wyłączeni z zakresu jej stosowania są pracownicy uczelni niebędący nauczycielami akademickimi. W przypadku naruszeń indywidualnych, zwłaszcza o niezbyt dużych skutkach, postępowanie dyscyplinarne wydaje się najbardziej prawdopodobną formą odpowiedzialności. W szczególności należy zwrócić uwagę, że może ona znaleźć zastosowanie niezależnie od tego, czy wystąpiła szkoda w postaci uszczerbku finansowego jakiegokolwiek podmiotu. Do wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wystarczy, aby postępowanie osób przyznających stypendia lub ubiegających się o nie było uznane za nieprawidłowe w świetle stosunkowo ogólnie sformułowanych przepisów ustawy.

**Materialna
odpowiedzialność
pracownika**

Odpowiedzialność tego rodzaju dotyczy wyłącznie osób pozostających w stosunku pracy, a więc rektora lub kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni działających jako organy jednoosobowe lub pracownika uczelni będącego członkiem komisji stypendialnej. Odpowiedzialność ta polega na możliwości wyegzekwowania naprawienia szkody od pracownika, który wyrządził ją pracodawcy. Pracodawcą jest w tej sytuacji uczelnia jako osoba prawna, będąca stroną stosunku pracy.

Przesłanki omawianej odpowiedzialności zostały wskazane w art. 114 i 115 *Kodeksu pracy* (ustawa z 26 czerwca 1974 r., tekst jedn. w DzU z 1998 r. nr 21, poz. 94, z późn zm.). Są nimi:

1. powstanie szkody w majątku pracodawcy,
2. niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych,
3. wina pracownika,
4. normalny (adekwatny) związek przyczynowy między działaniem pracownika a niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków pracowniczych (J. Skoczyński [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Z. Salwa, Warszawa 2008, s. 517).

Obowiązek wykazania powyższych okoliczności ciąży na pracodawcy (art. 116 k.p.). W razie wyrządzenia szkody przez kilku pracowników każdy z nich ponosi odpowiedzialność za część szkody stosownie do przyczynienia się do niej i stopnia winy. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i

przyczynienia się poszczególnych pracowników do powstania szkody, odpowiadają oni w częściach równych (art. 118 k.p.).

Zakres odpowiedzialności jest zależny od stopnia winy pracownika. W przypadku winy umyślnej można żądać odszkodowania w pełnej wysokości (art. 122 k.p.). Jeżeli szkoda została wyrządzona nieumyślnie, wysokość odszkodowania nie może przewyższać kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody (art. 119 ust. 1 k.p.).

Roszczenia z tytułu odpowiedzialności pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy są dochodzone w drodze postępowania cywilnego (art. 1 k.p.c.). Jeżeli pracownik nie naprawi szkody dobrowolnie, wyegzekwowanie odszkodowania wymaga wytoczenia powództwa i przeprowadzenia postępowania sądowego.

W przypadku przyznawania stypendiów szkoda może być wyrządzona uczelni przez pracownika przede wszystkim przez przyznanie stypendium z naruszeniem przepisów prawa. Może być to sytuacja nieumyślnego naruszenia przepisów lub umyślnego ich złamania w celu przyznania innej osobie (wnioskodawcy) świadczenia pieniężnego. Pomiędzy tymi dwoma sytuacjami istnieje duża różnica, determinująca wysokość odszkodowania.

W praktyce problematyczne może być ustalenie zakresu winy pracownika, który działa jako członek organu kolegialnego. Sytuacja jest tym bardziej skomplikowana, że w skład organu stypendialnego wchodzi również studenci, którzy odpowiedzialności na tej podstawie nie ponoszą.

W związku z powyższym zagadnieniem pozostaje kwestia ustalenia, jakie osoby brały udział w wydaniu decyzji o przyznaniu stypendium. Według art. 107 par. 1 KPA decyzja powinna zawierać m.in. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Jeżeli zatem decyzja jest wydawana przez organ kolegialny, powinna być podpisana przez wszystkie osoby wchodzące w skład tego organu.

Regulację szczególną względem powyższej zawiera art. 177 ust. 4 PSW, zgodnie z którym decyzje komisji stypendialnych podpisują przewodniczący tych komisji lub działający z ich upoważnienia wiceprzewodniczący. Pozostaje pytanie, czy w treści decyzji należy wskazać osoby wchodzące w skład komisji, która wydała decyzję. Z jednej strony podpis powinien złożyć jedynie

przewodniczący, z drugiej – przepis szczególny nie wyłącza obowiązku podania imienia i nazwiska oraz stanowisk służbowych pozostałych członków organu.

W praktyce decyzje w przedmiocie przyznania stypendiów zawierają jedynie podpis przewodniczącego, bez wymienienia pozostałych członków komisji. Taką praktykę należy ocenić negatywnie. Przyjęcie poglądu przeciwnego prowadziłyby nie tylko do sprzeczności z literą ustawy, ale również uniemożliwiłoby dokonanie przez adresata decyzji kontroli, czy skład organu rozstrzygającego jego sprawę był zgodny z prawem.

Odpowiedzialność cywilna

Zasady odpowiedzialności omówione w punkcie poprzednim mają charakter regulacji szczególnej względem ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej unormowanych w *Kodeksie cywilnym*. W związku z przyznawaniem stypendiów rozważać można odpowiedzialność za czyny niedozwolone, polegającą na przyznaniu stypendiów z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych.

Ponieważ odpowiedzialność pracowników uczelni ma charakter odpowiedzialności pracowniczej, omówionej powyżej, regulacja *Kodeksu cywilnego* może mieć bardzo niewielki zakres zastosowania. Można rozważać odpowiedzialność na tej podstawie ponoszoną przez studentów, do których nie stosuje się przepisów dotyczących pracowników.

Zgodnie z podstawowym przepisem z tej dziedziny prawa cywilnego „kto ze swojej winy wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia” (art. 415 k.c.). W odniesieniu do tego przepisu sformułowano obszerne poglądy dotyczące zasad i zakresu odpowiedzialności. W szczególności przyjmuje się, że obowiązek naprawienia szkody powstaje, jeżeli spełnione są następujące przesłanki:

1. zdarzenie, z którym system prawny wiąże odpowiedzialność na określonej zasadzie,
2. szkoda,
3. wina,
4. związek przyczynowy między owym zdarzeniem a szkodą (A. Olejniczak, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010).

Zaistnienie powyższych przesłanek rodzi obowiązek naprawienia szkody,

**Odpowiedzialność
karna osób
przyznających
stypendia**

co w odniesieniu do omawianych zagadnień będzie oznaczało w zasadzie obowiązek zwrotu pieniędzy wypłaconych na podstawie decyzji wydanej z naruszeniem prawa. Jeżeli sprawca nie naprawi szkody dobrowolnie, przymusowa realizacja odpowiedzialności będzie wymagała dochodzenia jej przymusowego naprawienia w drodze procesu cywilnego.

Odpowiedzialność karna ma charakter najbardziej surowego, najdalej ingerującego w sferę praw i wolności jednostki rodzaju odpowiedzialności. W wyniku jej realizacji mogą zostać wymierzone różnego rodzaju kary i środki karne zgodnie z *Kodeksem karnym*. W szczególności, oprócz świadczeń pieniężnych, sprawca przestępstwa może być pozbawiony wolności lub zobowiązany do pracy na cele społeczne. Mogą być na niego również nałożone zakazy wykonywania różnego rodzaju działalności.

Ponadto o odpowiedzialności karnej rozstrzyga się w postępowaniu karnym, prowadzonym przez policję lub prokuraturę, a następnie przez sąd. Sam fakt bycia podejrzanym o popełnienie przestępstwa związany jest z istnieniem różnego rodzaju obowiązków, niezależnie od konsekwencji społecznych związanych z byciem postrzeganym jako osoba pozostająca w konflikcie z prawem.

W przypadku działalności polegającej na przyznawaniu stypendiów z FPM można rozważać możliwość popełnienia różnego rodzaju przestępstw. Sytuacje tego rodzaju są mało prawdopodobne, ale przynajmniej teoretycznie możliwe.

Nawet podstawowe omówienie kilku najważniejszych typów czynów zabronionych i zasad odpowiedzialności za nie wymagałoby znacznie obszerniejszego opracowania, co pozostawałoby w rozbieżności z praktycznie najmniejszym znaczeniem odpowiedzialności omawianego rodzaju. Można natomiast wymienić przykładowe zachowania w ramach przyznawania stypendiów mogące skutkować odpowiedzialnością karną.

Zgodnie z art. 296 par. 1 k.k. kto, będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, przez nadużycie

udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Można rozważać odpowiedzialność na tej podstawie osoby pełniącej funkcję organu lub wchodzącej w skład organu kolegialnego, jeżeli podjęła ona sprzeczną z prawem decyzję, na podstawie której wypłacono środki finansowe.

Według art. 296a par. 1 k.k. kto, pełniąc funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność gospodarczą lub pozostając z nią w stosunku pracy, umowy-zlecenia lub umowy o dzieło, żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, w zamian za nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku mogące wyrządzić tej jednostce szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Przy tym przez szkodę znacznej wartości rozumie się szkodę, której wielkość w chwili popełnienia czynu przekracza 200 tys. zł (art. 115 par. 5 i 7 k.k.). Odpowiedzialność na podstawie powyższego przepisu można rozważać w sytuacji, w której osoba decydująca o przyznaniu stypendiów zażądała lub przyjęła korzyść materialną w zamian za sprzeczne z prawem przyznanie stypendium.

**Odpowiedzialność
karna
świadczeniobiorców**

Inne przepisy znajdują zastosowanie w przypadku osób próbujących uzyskać lub uzyskujących świadczenia w sposób sprzeczny z prawem. Działanie sprawcy może mieć różny charakter. Możliwa jest sytuacja zaproponowania przez studenta korzyści majątkowej w zamian za przyznanie stypendium lub posłużenie się sfałszowanymi dokumentami. Bardziej prawdopodobne i zapewne częściej spotykane jest jednak przedstawienie w toku postępowania niezgodnych z prawdą informacji dotyczących stanu majątkowego, rodzinnego lub sytuacji na studiach. Działania tego rodzaju mogą wymagać od wnioskodawcy jedynie podpisania niezgodnego z prawdą oświadczenia. Niezbyt duży wysiłek związany z takim zachowaniem i niewielkie prawdopodobieństwo sprawdzenia danych objętych oświadczeniem mogą rodzić pokusę składania oświadczeń niezgodnych z prawdą. Ich konsekwencje mogą być

jednak daleko idące.

Uzyskanie świadczenia za pomocą nieprawdziwego oświadczenia może być uznane za przestępstwo oszustwa, o którym mowa w art. 286 ust. 1 k.k. Zgodnie z treścią tego przepisu kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Według art. 286 ust. 3 k.k. w przypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Niekorzystne rozporządzenie mieniem w zakresie przyznawania stypendiów będzie polegało na przekazaniu środków pieniężnych osobie nieuprawnionej. W oczywisty sposób wnioskodawca uzyska korzyść majątkową. Przedstawienie niezgodnego z prawdą oświadczenia stanowić będzie wprowadzenie w błąd, o którym mowa w treści przepisu. Jeżeli niezgodność oświadczenia z prawdą zostanie wykazana przed przyznaniem stypendium, zgodnie z art. 13 par. 1 k.k. wnioskodawca może odpowiadać za usiłowanie popełnienia przestępstwa. Zagrożenie karą jest wówczas takie, jakby przestępstwo zostało popełnione (art. 14 ust. 1 k.k.). W praktyce wzory wniosków o przyznanie stypendiów z FPM zawierają zwykle pouczenia lub nawet oświadczenia, że wnioskodawca zna konsekwencje prawne podania danych nieprawdziwych. Zwykle jednak jako podstawę odpowiedzialności karnej błędnie wskazuje się art. 233 k.k. Na podstawie art. 233 ust. 1 i 5 k.k. rzeczywiście jest możliwa odpowiedzialność karna osoby składającej fałszywe oświadczenia. Zgodnie z treścią przepisu do powstania odpowiedzialności wymagane jest jednak, aby możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej była przewidziana w ustawie. W zakresie przyznawania stypendiów z FPM żadna ustawa, w szczególności PSW, takiej możliwości nie przewiduje.

Podsumowanie

Przyznawanie stypendiów z FPM jest działalnością stosunkowo szczegółowo zdeterminowaną przepisami prawa. Osoby działające jako organy stypendialne muszą w praktyce zwracać znaczną uwagę, aby świadczenia były przyznawane zgodnie z prawem. W szczególności wydanie decyzji, na podstawie

której następuje bezprawne wypłacenie wnioskodawcy środków pieniężnych, może skutkować różnorodnymi i daleko posuniętymi konsekwencjami.

Można teoretycznie wyodrębnić dwie grupy sytuacji. Pierwsza, zdecydowanie bardziej prawdopodobna, to taka, w której osoby przyznające stypendia wydają decyzję, naruszając prawo w wyniku własnych zaniedbań lub niedostatecznej znajomości przepisów. Możliwość ta ma szczególne znaczenie wobec okoliczności, że w komisjach stypendialnych większość stanowią studenci wykonujący niezwykle odpowiedzialne obowiązki w charakterze pracy społecznej.

Zupełnie inna sytuacja ma miejsce, jeżeli osoby przyznające stypendia podejmują decyzje świadomie niezgodne z prawem w celu przyznania świadczeń osobom nieuprawnionym. W takiej sytuacji zakres odpowiedzialności może być zdecydowanie większy w każdym z przedstawionych jej rodzajów.

W przypadku studentów ubiegających się o świadczenia największe znaczenie ma możliwość uzyskania stypendiów na podstawie nieprawdziwych oświadczeń. Okoliczności mogą skłaniać do działania tego rodzaju, jednak konsekwencje takich zachowań mogą być daleko idące. Wydaje się, że świadomość konsekwencji, zwłaszcza karnych, jest wciąż niewielka.

W praktyce egzekwowanie przedstawionej powyżej działalności zdarza się niezwykle rzadko. Świadczy o tym również niewielka liczba poglądów dotyczących omawianej problematyki. Niemniej należy podkreślić, że działalność polegająca na przyznawaniu i uzyskiwaniu stypendiów z FPM może skutkować daleko idącymi konsekwencjami, nie tylko w przypadku świadomego łamania prawa, ale również w przypadku wydawania nieprawidłowych decyzji w sposób nieumyślny.

Kierunki orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej

Zgodnie z ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym* istnieje pięć rodzajów świadczeń dla studentów i doktorantów finansowanych z budżetu państwa:

- stypendium socjalne,
- stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych,
- stypendium rektora dla najlepszych studentów,
- stypendium ministra za wybitne osiągnięcia,
- zapomoga.

Przed wejściem w życie nowelizacji PSW (4 lutego 2011 r.) funkcjonowały jeszcze trzy inne świadczenia: stypendium na wyżywienie, stypendium mieszkaniowe oraz stypendium za wyniki w nauce lub sporcie (tzw. naukowe). Szefowie resortów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe rozdzielali przed nowelizacją dwa osobne świadczenia – stypendium ministra za osiągnięcia w nauce oraz stypendium ministra za wybitne osiągnięcia sportowe.

W poprzedniej edycji naszego raportu („Watchdog.edu.pl – działania nadzorcze nad dystrybucją bezzwrotnej pomocy publicznej dla studentów i doktorantów”, praca zbiorowa, FPS, Warszawa 2011) przedstawiliśmy wyroki sądów administracyjnych dotyczące przyznawania świadczeń, które zapadły od października 2005 do sierpnia 2010 r. Na potrzeby niniejszej publikacji zbadaliśmy wyroki i postanowienia prawomocne wydane przez sądy od września 2010 do lipca 2012 r.

Przedstawione zestawienie pokazuje, że szkoły wyższe mają zasadnicze problemy ze stosowaniem regulacji kształtujących system dystrybucji stypendiów i zapomóg. Organy uczelni i komisje stypendialne nie potrafią prawidłowo stosować przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej, do czego są zobowiązane na mocy art. 207 ust. 1 i 4 PSW. W orzecznictwie ustabilizował się pogląd, że zawarty w przywołanym przepisie zwrot **„odpowiednie stosowanie przepisów KPA” oznacza konieczność zachowania przez organ minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia spraw i zagwarantowania ustawowych uprawnień strony**. Dlatego też postępowanie w sprawie przyznania stypendium powinno zachować podstawowe ogólne cechy postępowania administracyjnego i respektować podstawowe jego założenia (por. wyrok WSA w Warszawie z 20 października 2011 r., II SA/Wa

487/11; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r., SK 18/99). W konsekwencji oznacza to przede wszystkim obowiązek stosowania wszystkich zasad ogólnych KPA, a w szczególności przepisów zabezpieczających ich przestrzeganie w postępowaniu.

Powtarzające się najczęściej wady kontrolowanych przez sądy decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń pomocy materialnej dla studentów można podzielić na cztery grupy.

1. Najczęściej stwierdzane przez sądy naruszenia odpowiednio stosowanych przepisów KPA odnoszą się do formalnej strony decyzji, tj. naruszenia wymogów określonych w art. 107 KPA, w szczególności zaś tych dotyczących uzasadnienia aktu. Należy przypomnieć, że stosownie do art. 107 par. 3 KPA **uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.** Standardów tych nie spełnia w wielu przypadkach praktyka konstruowania decyzji przez organy uczelni i komisje stypendialne.

Przykładowo sądy administracyjne zwracają uwagę na takie uchybienie jak posługiwanie się przy wydawaniu decyzji formularzami, w których uzasadnienie ma charakter powtarzalny i w istocie nie odnosi się do stanu faktycznego danej sprawy. A powinno ono przecież zawierać przywołanie konkretnych przepisów prawa mających zastosowanie w sprawie oraz wyjaśnienie, w jaki sposób organ dokonał ich subsumcji w stosunku do ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Sądy administracyjne wielokrotnie również zwracały uwagę na naruszenia art. 107 par. 1 KPA, na przykład poprzez niewłaściwe oznaczenie organu wydającego decyzję czy osoby ją podpisującej. Wspomniane braki organy uczelni usiłują niekiedy uzupełnić w tekście odpowiedzi na skargę do sądu administracyjnego. Zgodnie jednak z utrwalonym orzecznictwem odpowiedź na skargę jest pismem strony w rozumieniu art. 45 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* i w związku z tym nie może ona zastępować uzasadnienia decyzji (por. wyrok WSA w Warszawie z 31 maja 2011 r., II SA/Wa 383/11).




2. Sądy administracyjne stwierdzają często naruszenia odpowiednio stosowanych przepisów KPA dotyczących postępowania dowodowego prowadzonego przez organy uczelni i komisje stypendialne. Do najbardziej ewidentnych wad postępowań należy zaliczyć niepodejmowanie przez te podmioty działań z urzędu, np. niewzywanie strony (studenta) do przedstawienia dowodów lub ich nieprzeprowadzenie (por. wyrok WSA w Łodzi z 15 kwietnia 2011 r., III SA/Łd 112/11).

3. Sądy administracyjne wiele razy zajmowały się problemem nadzwyczajnych trybów postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej, w szczególności postępowania nadzorczego przewidzianego przez art. 177 ust. 5 i 6 PSW. Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim (wyrok z 27 października 2011 r., II SA/Go 652/11), powinno się ono kończyć decyzją administracyjną. Co ważne, uchylenie decyzji w tym trybie nie musi zawsze skutkować zobowiązaniem studenta do zwrotu pobranego już świadczenia.

4. Mimo że stosowanie przepisów PSW sprawia organom uczelni i komisjom stypendialnym mniejsze trudności niż posługiwanie się normami KPA, to nadal pojawiają się pewne wątpliwości co do szczegółowych zagadnień związanych z pomocą materialną dla studentów. Stąd sądy administracyjne kilkakrotnie wyjaśniały np. pojęcie samodzielności finansowej, o którym mowa w art. 179 ust. 6 PSW (zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 13 stycznia 2012 r., IV SA/Gl 394/11), wskazując, że służy ono wyłącznie określeniu sposobu wyliczenia wysokości dochodu osiąganego przez studenta i nie stanowi kryterium ubiegania się o stypendium socjalne (por. wyrok WSA w Łodzi z 30 września 2010 r., III SA/Łd 172/10). Sądy administracyjne zajmowały się również kwestią odwoływania się w postępowaniu o przyznanie świadczeń pomocy materialnej do *Ustawy o świadczeniach rodzinnych* z 28 listopada 2003 r., w szczególności do pojęcia dochodu i jego rodzajów (zob. np. wyrok NSA z 24 listopada 2010 r., I OSK 1427/10).

W kontekście wyników przeprowadzonej analizy trzeba stwierdzić, że sygnalizowany wielokrotnie niski poziom orzecznictwa organów uczelni i komisji stypendialnych w zakresie świadczeń pomocy materialnej nadal się utrzymuje. W zdecydowanej większości analizowanych spraw sądy uchylają zaskarżane przez studentów decyzje bądź stwierdzają ich nieważność.

Wyroki sądów administracyjnych dotyczące dystrybucji świadczeń z FPM

- 1 
- | | |
|---------------------------|---|
| Sygnatura i data | IV SA/GI 394/11, 2012-01-13 |
| Rodzaj świadczenia | Stypendium socjalne |
| Orzeczenie | Oddalono skargę |
| Z uzasadnienia | Nieprzedłożenie przez skarżącego żądanych dokumentów stanowi podstawę odmowy przyznania wnioskowanego świadczenia z uwagi na niemożność ustalenia spełnienia przez niego kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania stypendium. |
- 2 
- | | |
|---------------------------|--|
| Sygnatura i data | II SA/OI 279/11, 2011-06-02 |
| Rodzaj świadczenia | Stypendium socjalne |
| Orzeczenie | Uchyłono zaskarżoną decyzję w części |
| Z uzasadnienia | Wymogów przewidzianych przez art. 107 k.p.a. nie spełnia lakoniczne stwierdzenie, że organ nie przyznaje stronie stypendium socjalnego z powodu przekroczenia dochodu w rodzinie studenta, wskazując przy tym ogólnie podstawę prawną w postaci ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. <i>Prawo o szkolnictwie wyższym</i> oraz Regulaminu. Organ powinien przywołać konkretne przepisy prawne mające zastosowanie w sprawie i wyjaśnić, w jaki sposób dokonał ich subsumcji w stosunku do ustalonego stanu faktycznego, przy czym zaznaczyć należy, że próba wyjaśnień w tym zakresie zawarta w odpowiedzi na skargę nie może zastąpić prawidłowego uzasadnienia decyzji. |
- 3 
- | | |
|---------------------------|---|
| Sygnatura i data | III SA/td 112/11, 2011-04-15 |
| Rodzaj świadczenia | Stypendium socjalne |
| Orzeczenie | Uchyłono decyzję I i II instancji |
| Z uzasadnienia | Postępowanie w sprawie przyznania stypendium powinno zachować ogólne podstawowe cechy postępowania administracyjnego i respektować podstawowe jego założenia. Wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania stypendium wymaga przeprowadzenia postępowania z uwzględnieniem art. 7, art. 77 par. 1 i art. 80 k.p.a. W postępowaniu dotyczącym przyznania stypendium organ administracji ma prawo do działania z urzędu i podejmowania kroków w celu wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W ocenie Sądu organ, rozpoznając wnioski i ustalając wysokość dochodu rodziny, powinien wezwać skarżącą do przedłożenia dowodów wpłat czy też przelewów alimentów na rzecz młodszej siostry. |

4 

Sygnatura i data I OSK 1427/10, 2010-11-24
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Oddalono skargę kasacyjną

Z uzasadnienia W świetle przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, do których odsyła art. 179 ust. 5 p.sz.w., dziećmi pozostającymi na utrzymaniu studenta rozwiedzionego są te dzieci, wobec których wypełnia obowiązek alimentacyjny poprzez osobiste starania o ich utrzymanie, a nie te, wobec których wypełnia obowiązek alimentacyjny poprzez zapłatę kwoty alimentów do rąk drugiego rodzica, na którego utrzymaniu osobistym dziecko pozostaje. Przy ustalaniu wysokości dochodu uprawniającego studenta do ubiegania się o stypendium nie uwzględnia się dzieci z pierwszego małżeństwa, jak również nie bierze się ich pod uwagę przy ustalaniu wysokości dochodu na osobę w rodzinie studenta.

5 

Sygnatura i data III SA/tđ 172/10, 2010-09-30
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchyłono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia 1. Zarówno Uczelniana Komisja Stypendialna, jak i Odwoławcza Komisja Stypendialna są organami kolegialnymi. A więc w decyzjach winny zostać wymienione imiona i nazwiska wszystkich członków komisji biorących udział w podjęciu decyzji. Pominięcie imion i nazwisk członków komisji, którzy wydali decyzję, stanowi więc naruszenie art. 107 par. 1 k.p.a.
2. Z samego jedynie faktu wypełnienia formularza wniosku o przyznanie stypendium i wpisanie w nim dochodów rodziców nie można wnosić, że student złożył świadome oświadczenie o prowadzeniu wspólnego gospodarstwa domowego z rodzicami.

6 

Sygnatura i data III SA/tđ 172/10, 2010-09-30
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchyłono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Pojęcie samodzielności finansowej użyte zostało przez ustawodawcę w celu określenia tylko i wyłącznie sposobu wyliczenia wysokości dochodu osiąganego przez studenta i bynajmniej nie stanowi ono kryterium ubiegania się o stypendium socjalne.

7 

Sygnatura i data IV SA/Po 734/11, 2011-10-20
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchylono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Wymagań stawianych decyzji przez art. 107 k.p.a. nie spełnia wpisane słowa „NIE” w odpowiednich miejscach obok nazw poszczególnych stypendiów i wyszczególnienia okresów, których dotyczy rozstrzygnięcie, wskazanie przepisów stanowiących jego podstawę prawną oraz szczątkowe uzasadnienie, z którego wynika tylko wysokość ustalonego przez organ dochodu na osobę w rodzinie skarżącego (758,66 zł) – ale już nie sposób jego ustalenia – oraz informacja o przekroczeniu przezeń podanych wartości progowych uprawniających do otrzymania stypendium.

8 

Sygnatura i data IV SA/GI 394/11, 2012-01-13
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Oddalono skargę

Z uzasadnienia Przepis art. 179 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* winien być interpretowany jednolicie. Nie ma podstaw do nadawania odmiennego znaczenia pojęciu dochodu studenta uprawniającego do otrzymania stypendium socjalnego i na wyżywienie od pojęcia dochodu użytego przez ustawodawcę, jako jednego z kryteriów ustalenia samodzielności finansowej studenta. Takie odmiennie rozumienie tych samych pojęć występujących przecież w jednym przepisie, jedynie w różnych jego ustępach, nie ma uzasadnienia.

9 

Sygnatura i data IV SA/Po 734/11, 2011-10-20
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchylono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Niedopuszczalne jest ograniczenie uzasadnienia decyzji odmawiającej obywatelowi (tu: studentowi) pomocy materialnej jedynie do wskazania jednostek redakcyjnych przepisów prawnych zastosowanych przez organ, bez przytoczenia ich treści i szczegółowego odniesienia do ustalonego w sprawie stanu faktycznego.

10 

Sygnatura i data IV SA/GI 414/11, 2011-07-25
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchylono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia

1. Organ powinien dokonać oceny oświadczeń strony, podającej, że utrzymuje się samodzielnie i nie korzysta z pomocy rodziców. Ta okoliczność, w świetle wieku strony i osiągnięcia przez nią dochodów własnych, wydaje się prawdopodobna. A skoro tak, to materiał sprawy przekonywał do twierdzenia o pozostawaniu w trudnej sytuacji. Tę okoliczność organ winien zbadać i odnosząc do stanu prawnego, ewentualnie zrównoważyć wywoдем o tym, że pomoc stypendialna nie jest obligatoryjna, nie jest prawem podmiotowym służącym każdemu, bo nie każdy musi zdobywać wykształcenie w systemie zaocznym czy wieczorowym, na koszt państwa.
2. Oczywistym naruszeniem wymogu z art. 107 par. 1 k.p.a. jest brak wskazania w decyzji imienia i nazwiska osoby podpisanej pod decyzją (Przewodniczącego Komisji Odwoławczej).

11 

Sygnatura i data IV SA/Po 658/11, 2011-10-13
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchylono zaskarżoną decyzję w części

Z uzasadnienia

Organ, odmawiając przyznania stypendium, jest obowiązany do dokładnego wyjaśnienia przyczyn odmowy, w szczególności zaś do dokonania obliczenia miesięcznego dochodu studenta i wykazania tym samym, czy w danym przypadku rzeczywiście miało miejsce przekroczenie kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania tego stypendium.

12 

Sygnatura i data II SA/Wa 664/11, 2011-07-27
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchylono zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję

Z uzasadnienia

Organ musi w sposób wyczerpujący zebrać, rozpatrzyć i ocenić cały materiał dowodowy (art. 77 par. 1 i 80 k.p.a.) oraz uzasadnić swoje rozstrzygnięcie zgodnie z wymogami określonymi w art. 107 par. 3 k.p.a. Brak uzasadnienia powołanych decyzji powoduje, iż nie można stwierdzić, czy zastosowane kryteria przez Komisję Stypendialną

były właściwe, czy też nie, bowiem z decyzji nie wynika, jakimi kryteriami organy się kierowały.

13 

Sygnatura i data II SA/Go 652/11, 2011-10-27
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchyłono zaskarżoną decyzję

Z uzasadnienia Aby organ uczelni publicznej mógł domagać się zwrotu przyznanego ostateczną decyzją administracyjną świadczenia, nawet jeżeli później decyzja ta została uchylona, winien wskazać w tym zakresie podstawę prawną swego żądania, czy to w trybie cywilnoprawnym, czy administracyjnoprawnym. Uprawnienie takie może wynikać z obowiązujących przepisów prawa lub ze stosunku zobowiązaniowego. W każdym przypadku organ winien rozważyć, czy w związku z ewentualnym wadliwym orzeczeniem wydziałowej komisji stypendialnej może obciążać studenta negatywnymi konsekwencjami w postaci żądania zwrotu świadczenia, zwłaszcza gdy z uwagi na jego charakter (stypendium socjalnego) zostało ono zużyte na zaspokojenie bieżących potrzeb bytowych, a nadto strona znajduje się w trudnej sytuacji materialnej.

14 

Sygnatura i data II SA/OI 379/12, 2012-06-26
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchyłono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Z brzmienia przepisów regulaminu wynika, że wprowadzono w nim zawity termin prawa materialnego, z upływem którego student traci prawo do uzyskania świadczenia, chociażby spełnił pozostałe kryteria. Nie można jednak przyjąć, aby ustawodawca w akcie regulaminowym przewidywał możliwość wprowadzenia materialnoprawnego terminu zawitego, którego upływ udaremnia przyznanie świadczenia, w sytuacji gdy uczelnia posiada środki na ten cel, a ubiegający się o nie student spełnił wymagane kryteria. Należy podzielić pogląd, że zamieszczony w regulaminie przepis nie ma nawet charakteru przepisu procesowego, lecz jest jedynie terminem porządkowym, a więc nie podlegającego przywróceniu. Oznacza to, że złożenie wniosku po terminie, gdy nie rozdysponowano środków finansowych, obligowało organ do jego rozpatrzenia.

15 

Sygnatura i data II SA/Wa 1128/11, 2012-06-13
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchylono zaskarżoną decyzję

Z uzasadnienia Uzasadnienie faktyczne i prawne musi odnosić się do konkretnej decyzji, której przedmiot i podmiot jest szczegółowo określony. Oznacza to w szczególności, że z treści uzasadnienia powinno w sposób niebudzący wątpliwości wynikać, do jakiego świadczenia, wnioskowanego przez stronę, odnosi się decyzja.

16 

Sygnatura i data II SA/Bd 432/12, 2012-06-05
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne w zwiększonej wysokości
Orzeczenie Uchylono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Nie znajduje uzasadnienia w obowiązującej w tej materii regulacji prawnej pogląd, że skoro student korzysta z lokalu na podstawie umowy użyczenia, to z uwagi na nieodpłatny charakter tej umowy nie jest uprawniony do uzyskania stypendium w zwiększonej wysokości. Zarówno bowiem w ustawie, jak i w regulaminie żaden z tytułów prawnych do lokalu nie został wyłączony z katalogu tych, które uprawniają do ubiegania się o zwiększone stypendium.

17 

Sygnatura i data II SA/Go 167/12, 2012-04-25
Rodzaj świadczenia Stypendium socjalne
Orzeczenie Uchylono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Ustawodawca w art. 177 ust. 5 i 6 p.sz.w. przewidział odrębną procedurę nadzorczą, do której jedynie odpowiednio należy stosować przepisy k.p.a. Wskazana swoista procedura nadzorczą, stosownie do treści art. 177 ust. 6 p.sz.w., może zakończyć się, tak jak to miało w niniejszej sprawie, uchynieniem kontrolowanej decyzji komisji stypendialnej. Jednakże ustawodawca nie wypowiedział się w kwestii formy, w jakiej ma zapaść tego rodzaju rozstrzygnięcie organu nadzorczego. Powinno ono nastąpić w drodze decyzji.

18 

Sygnatura i data II SA/OI 170/11, 2011-05-05
Rodzaj świadczenia Stypendium mieszkaniowe
Orzeczenie Oddalono skargę

Z uzasadnienia Małżonek, którego prawo do korzystania z mieszkania wynika z art. 281 zdanie pierwsze k.r.o., jest lokatorem w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów. Należy więc zauważyć, że studenci, jako lokatorowi, przysługuje prawo do korzystania z mieszkania żony. Oznacza to, iż nie zaistniała określona art. 182 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* przesłanka uniemożliwienia lub utrudnienia pobierania nauki ze względu na codzienny dojazd z miejsca stałego zamieszkania do uczelni determinująca możliwość przyznania stypendium mieszkaniowego.

19 

Sygnatura i data II SA/Wa 520/11, 2011-09-08
Rodzaj świadczenia Stypendium mieszkaniowe
Orzeczenie Uchyłono zaskarżoną decyzję

Z uzasadnienia Ustawodawca w art. 177 ust. 5 i 6 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym* przewidział odrębną procedurę nadzorczą, do której jedynie odpowiednio należy stosować przepisy k.p.a. Procedura ta może zakończyć się uchyleniem kontrolowanej decyzji komisji stypendialnej lub utrzymaniem jej w mocy. Ustawodawca nie wypowiada się w kwestii formy, w jakiej może zapaść tego rodzaju rozstrzygnięcie organu nadzorczego. W tej kwestii powinien mieć zastosowanie przepis art. 104 k.p.a., przewidujący dla rozstrzygnięcia sprawy formę decyzji. Odpowiednie stosowanie procedury administracyjnej oznacza obowiązek przeprowadzenia postępowania zgodnie z zasadami ogólnymi k.p.a., jak również prowadzenie postępowania wyjaśniającego zgodnie z przepisami art. 75 i n. k.p.a.

20 

Sygnatura i data II SA/OI 771/10, 2010-10-14
Rodzaj świadczenia Stypendium mieszkaniowe
Orzeczenie Stwierdzono nieważność decyzji I i II instancji

Z uzasadnienia Jeżeli stypendium zgodnie z art. 184 ust. 2 p.sz.w. przyznane zostało na rok akademicki, to ewentualna odmowa przyznania tego stypendium po uprzednim wznowieniu postępowania i uchyleniu decyzji

dotychczasowej winna nastąpić na ten rok akademicki. Uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania wywiera skutki od daty wydania decyzji uchylającej wcześniejszą decyzję (ex nunc), co niedopuszczalnym czyni określanie w decyzjach wydanych w wyniku wznowienia postępowania innego terminu, od którego wywołują one skutki prawne.

21 

Sygnatura i data II SA/OI 123/12, 2012-04-19; II SA/OI 129/12, 2012-04-05
Rodzaj świadczenia Stypendium rektora dla najlepszych studentów
Orzeczenie Uchyłono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Prorektor Uniwersytetu działający na mocy upoważnienia Rektora wydaje decyzje w imieniu Rektora tego Uniwersytetu. Nie jest zatem osobą piastującą funkcję rektora (organu), lecz pracownikiem tego organu, do którego, w sytuacji złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ma zastosowanie art. 24 par. 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego. Niedopuszczalne było wydanie obu decyzji przez tego samego Prorektora. Stwierdzone naruszenie prawa daje przy tym podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.

22 

Sygnatura i data II SA/Wa 487/11, 2011-10-20
Rodzaj świadczenia Stypendium za wyniki w nauce
Orzeczenie Stwierdzono nieważność zaskarżonej decyzji

Z uzasadnienia Za decyzję administracyjną odmawiającą przyznania stypendium z pewnością nie można, w świetle przepisów k.p.a., uznać nieumieszczenia nazwiska na liście studentów, którym przyznano stypendium za wyniki w nauce, a która została zamieszczona na stronach internetowych.

23 

Sygnatura i data III SA/Gd 240/10, 2010-11-18
Rodzaj świadczenia Stypendium naukowe
Orzeczenie Stwierdzono nieważność zaskarżonej decyzji

Z uzasadnienia Podjęcie decyzji „odbierających” prawo do stypendium przyznane ostateczną decyzją właściwego organu, niezależnie od tego, czy nastąpiło w formie „uchylenia decyzji własnej” czy też w formie „odmowy wypłaty stypendium naukowego” nie znajduje umocowania

w obowiązujących przepisach prawa. Sformułowanie decyzji organu II instancji o „odmowie wypłaty stypendium naukowego” nie rozstrzyga zresztą w przedmiocie prawa studentki do stypendium, a sugeruje, że organ wzbrania się wypłacić studentce należne jej świadczenie.

24 




Sygnatura i data III SA/td 267/10, 2010-09-10
Rodzaj świadczenia Stypendium za wyniki w nauce
Orzeczenie Uchylono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Zasady przyznawania stypendiów są autonomiczną sprawą uczelni, jednakże z uwzględnieniem brzmienia wyraźnych rozwiązań ustawowych. Ponadto ograniczone możliwości funduszy uczelni nie mogą pozbawiać uprawnień grupy studentów, którym ustawa przyznaje prawo do świadczeń. Ograniczenia finansowe mogą być przyczyną np. obniżenia wysokości wypłacanych stypendiów.




25 

Sygnatura i data II SA/Go 235/12, 2012-06-28
Rodzaj świadczenia Stypendium rektora dla najlepszych studentów
Orzeczenie Uchylono decyzję I i II instancji

Z uzasadnienia Generalnie ustawodawca zakazuje pobierania kolejnego stypendium w przypadku kontynuowania studiów na drugim, a więc innym niż poprzedni kierunku studiów (art. 184 ust. 5 p.sz.w.). W tym samym ustępie wprowadza jednak jeden wyjątek, formułując następujące zdanie: „chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat”. W kontekście całego zdania art. 184 ust. 5 p.sz.w. przyjąć należy, że chodzi o taką sytuację, w której student, ukończywszy jeden kierunek studiów pierwszego stopnia, kontynuuje go na stopniu drugim (w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego) i jednocześnie studiuje na innym kierunku studiów. Ustawodawcy nie chodzi o kontynuację studiów na tym samym kierunku po ukończeniu ich pierwszego stopnia, lecz studia inne, prowadzone równolegle ze studiami kontynuowanymi (uzupełniającymi), czyli studiami drugiego stopnia na pierwszym z kierunków.

- 26** 
- | | |
|---------------------------|---|
| Sygnatura i data | II SA/Ke 235/12, 2012-06-28 |
| Rodzaj świadczenia | Stypendium rektora dla najlepszych studentów |
| Orzeczenie | Oddalono skargę |
| Z uzasadnienia | Nie można podzielić stanowiska, że przepis art. 184 ust. 5 p.sz.w. odnosi się tylko do studentów, którzy kontynuują naukę na tej samej uczelni. Przeciwnie, ustawodawca nie wskazał wyraźnie na możliwość uzyskania przedmiotowego stypendium przez osoby, które ukończyły studia na innej uczelni, co determinuje treść rozstrzygnięcia w sprawie. |
- 27** 
- | | |
|---------------------------|--|
| Sygnatura i data | II SA/Op 95/12, 2012-06-12 |
| Rodzaj świadczenia | Stypendium rektora dla najlepszych studentów |
| Orzeczenie | Stwierdzono nieważność decyzji I i II instancji |
| Z uzasadnienia | Przepis art. 175 ust. 4 p.sz.w. nie stanowi podstawy do wydania przez rektora decyzji administracyjnej w sprawie przekazania uprawnień do orzekania w przedmiocie stypendium rektora dla najlepszych studentów. Właściwą formą wypełnienia dyspozycji art. 175 ust. 4 tej ustawy jest wydanie przez rektora zarządzenia. |
- 28** 
- | | |
|---------------------------|--|
| Sygnatura i data | II SA/Bd 386/12, 2012-06-05 |
| Rodzaj świadczenia | Stypendium rektora dla najlepszych studentów |
| Orzeczenie | Oddalono skargę |
| Z uzasadnienia | <ol style="list-style-type: none">1. Chybiony jest zarzut naruszenia przepisów postępowania poprzez brak na decyzji podpisów wszystkich członków komisji stypendialnej, którzy brali udział w jej wydaniu. Trzeba bowiem zauważyć, że p.sz.w. zawiera regulację szczególną, tj. art. 177 ust. 4, który stanowi, że „decyzje wydane przez komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne, o których mowa w art. 175 ust. 3 i art. 176 ust. 3, podpisują przewodniczący tych komisji lub działający z ich upoważnienia wiceprzewodniczący”.2. Z przepisu art. 184 ust. 5 p.sz.w. wynika, że stypendium dla najlepszego studenta przysługuje studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów (studiów pierwszego stopnia) kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra i to jednak nie dłużej, niż przez okres trzech lat. |

Mylne jest natomiast przekonanie, że pod pojęciem „ukończenie studiów”, którym posługuje się ustawodawca, należy rozumieć ukończenie studiów II stopnia i uzyskanie tytułu magistra.

- 29 
- Sygnatura i data** III SA/Łd 207/12, 2012-05-29
Rodzaj świadczenia Stypendium rektora dla najlepszych studentów
Orzeczenie Uchyłono decyzję I i II instancji
- Z uzasadnienia** W sytuacji, gdy studentka ubiegająca się o stypendium, zgodnie z regulaminem, przedstawiła potwierdzenie swych osiągnięć naukowych przez Opiekuna Koła Naukowego, a Komisja, rozpoznając wniosek, uznała, iż zachodzi konieczność potwierdzenia tych osiągnięć odpowiednimi dokumentami, to winna wezwać skarżącą do ich załączenia.
- 30 
- Sygnatura i data** II SA/Wa 1889/11, 2012-01-13
Rodzaj świadczenia Stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych
Orzeczenie Uchyłono zaskarżoną decyzję
- Z uzasadnienia** Skoro – w ocenie organu – kwestia źródła i wysokości dochodu wymagała wyjaśnienia w oparciu o zaświadczenia z urzędu skarbowego, organ zobligowany był wystąpić do skarżącego o uzupełnienie dokumentacji w tym zakresie. Dopiero zaniechanie uzupełnienia materiału dowodowego przez studenta dałoby podstawę do podjęcia rozstrzygnięcia w oparciu o zgromadzone dokumenty.
- 31 
- Sygnatura i data** I OSK 1661/10, 2010-12-02
Rodzaj świadczenia Zapomoga
Orzeczenie Oddalono skargę kasacyjną
- Z uzasadnienia** Z wniesionego podania organy nie mogły wywodzić innego żądania aniżeli wprost w tym piśmie sformułowanego, zwłaszcza że zostało ono sporządzone przez osobę posiadającą wykształcenie średnie, co nakazywało domniemywać, że potrafi ona jasno i zrozumiale wyartykułować swoje żądanie. Z wniosku tego jednoznacznie wynikało, że strona domaga się przyznania jej jednorazowej zapomogi ze względu na trudną sytuację materialną. W tej sytuacji, wbrew zarzutom zawartym w skardze kasacyjnej, organy nie mogły samodzielnie

uznać wniesionego podania za wnioszek o zwolnienie od opłaty za studia, nie miałyby również podstaw wezwanie strony do sprecyzowania podania.

32 

Sygnatura i data I OSK 292/12, 2012-05-10
Rodzaj świadczenia Stypendium ministra nauki i szkolnictwa wyższego
Orzeczenie Oddalono skargę kasacyjną

Z uzasadnienia Decyzja w sprawie stypendium za osiągnięcia w nauce jest decyzją uznaniową. Oznacza to, że organ może odmówić przyznania stypendium także studentowi, który spełnił kryteria wskazane w tym przepisie, jeżeli przekracza to możliwości organu wynikające z przyznanych mu uprawnień i środków. Kryteria przyznawania stypendium za osiągnięcia w nauce powinny być możliwie precyzyjne. W szczególności ocena studenckich publikacji naukowych powinna przebiegać stosownie do wymagań stawianych dla ich opublikowania (np. zagraniczne, recenzowane, o zasięgu krajowym, uczelniane, studenckie, internetowe bądź inne).

33 

Sygnatura i data II SA/Wa 6/11, 2011-03-16
Rodzaj świadczenia Stypendium ministra nauki i szkolnictwa wyższego
Orzeczenie Uchyłono zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję

Z uzasadnienia Z uwagi na dużą różnorodność przedstawionych przez studentów osiągnięć z różnych dziedzin nauki, niemożliwe jest stworzenie wyczerpującej listy osiągnięć i aktywności naukowej studentów, a tym samym przedstawienie bardziej szczegółowego klucza oceny, opisującego, ile dokładnie punktów jest przyznawanych za konkretną działalność naukową. Nie oznacza to jednak, że organ zwolniony jest od przedstawienia szczegółowej oceny dorobku każdego z kandydatów w decyzji odnoszącej się do jego osoby, tak aby możliwe było poznanie motywów przyznania danemu studentowi określonej liczby punktów za dane osiągnięcie naukowe i aktywność naukową. Sąd akceptuje przy tym przyznawanie ułamkowej części punktów, gdyż tylko w ten sposób można uzyskać bardziej precyzyjne wartościowanie osiągnięć i aktywności naukowej studentów.

Na stronie internetowej Programu Watchdog.edu.pl działa zakładka „Poinformuj nas!”, gdzie można zgłaszać nieprawidłowości występujące podczas przyznawania świadczeń z FPM. Autorami zdecydowanej większości wpisów są studenci, którym nie przyznano stypendium oraz tacy, których nie zadowala jego wysokość. Nieliczne teksty o bardziej analitycznym charakterze pochodzą prawie zawsze od byłych członków komisji stypendialnych. Poniżej cytujemy najciekawszy z nich. Nazwisko i uczelnie, na których pracowała autorka są znane zespołowi realizującemu badanie.

Im lepiej pracujesz, tym bardziej potem załujesz

Pracowałam w komisjach stypendialnych na dwóch uczelniach i na trzech różnych wydziałach, szkoliłam młodszych studentów pracujących w komisjach. Dzisiaj mam poczucie, że straciłam sporo czasu na udział w zbędnej strukturze.

Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadza instytucję komisji stypendialnej jako jeden z dwóch możliwych wariantów rozdzielania pieniędzy między studentów biednych i zdolnych. O tym, czy tym podmiotem będzie komisja stypendialna, czy dziekan (ewentualnie rektor – zależy to od struktury uczelni), decyduje samorząd studencki, który może, acz nie musi złożyć odpowiedni wniosek do władz. Jeśli taki wniosek wpłynie, władze uczelni nie mają wyboru – rozdzielanie FPM należy oddać (jak powszechnie się to uznaje) w ręce studentów.

Co ciekawe, są uczelnie, gdzie komisje stypendialne działają niejako przez zasiedzenie i odpowiedniego wniosku organu samorządu studenckiego dawno już nikt nie widział. Dlaczego więc komisje rozpatrują wnioski? Mówiąc wprost – dla wygody uczelni. Dzięki zaangażowaniu studentów dziekan nie musi się tym tematem zajmować. Członkowie komisji wyręczają kilka sekretarek, którym za pracę należałoby zapłacić, ale przecież na to nigdy nie ma pieniędzy. Chcąc nie chcąc, studenci, bo to ich w składzie komisji jest najwięcej, przyjmują na siebie ten – o czym jeszcze nie wiedzą – nieprzyjemny obowiązek.

Kolejnym krokiem, który przesądza o porażce idei rozdzielania środków przez studentów dla studentów, jest wybór członków komisji. Oferta całorocznej bezpłatnej pracy od kilku do kilkunastu godzin tygodniowo nie jest z pewnością takim kąskiem dla żadnego studenta. Działacze samorządu studenckiego podejmują więc rozpaczliwe próby znalezienia kogokolwiek – wiedzą bowiem, że jeśli nikogo nie znajdą, będą musieli zgłosić samych siebie.

Przykładem sposobu na zwerbowanie członka komisji jest obowiązująca od zawsze i nigdzie niezapisana zasada, że w komisji powinni się znaleźć przedstawiciele każdego roku studiów. Dla zwiększenia szansy powodzenia tej próby dodawane są groźby – w przypadku niezgłoszenia takiego przedstawiciela stypendia dla tego rocznika nie zostaną przyznane.

Pod wpływem takiej retoryki do komisji ostatecznie zgłasza się odpowiednia liczba osób. Zazwyczaj są to sami zainteresowani – czyli wnioskodawcy, którym zależy na rozpatrzeniu ich wniosków, albo studenci pierwszego roku, którzy w swej nieświadomości ulegają presji opiekuna roku czy starosty. Tak świetnie wyselekcjonowani kandydaci są zgłaszani w poczuciu dobrze spełnionego obowiązku dziekanowi, a ten bez mrugnięcia okiem dopisuje do tego grona pracowniczkę dziekanatu. W ten oto sposób powstał organ, który przez najbliższe kilka miesięcy rozdzielać będzie pieniądze z budżetu państwa.

I tu zaczyna się kolejny kuriozalny etap jego pracy – posiedzenia. Według mnie jest to jeden z najbardziej fikcyjnych elementów pracy komisji stypendialnej. Posiedzenia albo – co częste – nie odbywają się wcale, albo w ich trakcie odbywa się podpisanie dokumentów przyznających stypendia. Nikt nie pyta o to, czy dochody policzono prawidłowo, przecież nikt nie będzie tego sprawdzał. Nie ma na to czasu.

Kto zatem oblicza dochody w rodzinach studentów? Z mojego doświadczenia wynika, iż można wyróżnić dwa typy komisji stypendialnych. Typ pierwszy charakteryzuje się tym, że studenci członkowie komisji robią wszystko sami. Dzielią między siebie wnioski, w których należy policzyć dochód, i samodzielnie określają, jakiej wysokości stypendium należy wypłacić danemu wnioskodawcy. Drugi typ zakłada, że obliczanie dochodu i ustalanie wysokości świadczeń to obowiązek pani z dziekanatu, która kontaktuje się z członkami komisji stypendialnej tylko w celu złożenia przez nich podpisów na listach wypłat. Skąd ci ludzie mogą wiedzieć, jak to zrobić odpowiednio? Odpowiedzi należałoby szukać w Prawie o szkolnictwie wyższym (które odsyła do innej ustawy, żeby nie było za prosto). Ale skoro Polacy nie czytają nawet umów, pod którymi się podpisują, to jak można od nich wymagać, żeby sięgali do wielostronicowych ustaw?

Studenci dopiero po wyborze na członków komisji stypendialnych dowiadują się, że powinni znać takie parametry jak „dochód z działalności opodatkowanej

ryczałtowo” czy „wielkość gospodarstwa rolnego wyrażona w hektarach przeliczeniowych ogólnej powierzchni użytków rolnych poświadczona przez właściwy organ gminy”. Tymczasem wielu z nich nie wie nawet, czym jest dochód netto.

Gdy dochód w końcu udaje się ustalić, pojawia się kolejna trudność. Tym razem o charakterze moralnym. Dochód wnioskującego o 1 zł przewyższa próg upoważniający do otrzymania stypendium socjalnego. Członkowi komisji wydaje się, że to taka drobna kwota, a człowiek jest potrzebujący i przydałyby mu się pieniądze – przecież nikomu nic się nie stanie, jeśli damy to jedno stypendium więcej, przecież nikt nie zauważy, a można zrobić dobry uczynek i pomóc komuś w potrzebie. Bez wnikliwej kontroli każdego wpływającego na uczelnię wniosku o stypendium nie jest możliwa ocena skali przyznawania świadczeń osobom nieuprawnionym. W szczególności problem ten dotyczy przyznawania zapomóg, w przypadku których nie ma ustalonego progu dochodu, jedynie w sposób subiektywny dokonuje się oceny sytuacji wnioskodawcy.

Prawo o szkolnictwie wyższym wyposaża władze uczelni w uprawnienia kontrolne nad wydawaniem decyzji przez komisje. Dziekan może unieważnić każdą decyzję komisji stypendialnej, która jest niezgodna z obowiązującymi przepisami. Nie przypominam sobie jednak, by ktoś kiedyś z takiej możliwości skorzystał.

Na koniec pragnę poczynić jedno zastrzeżenie. Zapewne gdzieś w Polsce są komisje, które wspomnianych przeze mnie błędów nie popełniają. Jednak to muszą być pojedyncze wyjątki, które w żaden sposób nie mogą zmienić prawdziwego, czyli czarnego, obrazu rozdzielania stypendiów i zapomóg. Dopóki za przyznawanie stypendiów będą odpowiadać osoby, które nie mają o tym pojęcia, system będzie po prostu chory.

Skróty pochodzą od redakcji

Prowadzenie obywatelskiego nadzoru nad dowolnym aspektem działania polskich uczelni zawsze rozpoczyna się od drogi przez mękę. Najprostsze pytanie wywołuje strach lub irytację u większości badanych, wielu z nich decyduje się na rozpoczęcie bezsensownej „gry w uniki”, najwięksi wrogowie transparentności uciekają się do faulowania i obrażania.

Po ponad 20 latach budowy społeczeństwa obywatelskiego zwroty „nadzór”, „działania strażnicze” czy „monitoring” zbyt często wywołują u przedstawicieli uczelni bezwarunkowy odruch ucieczki.

**„Tak mi przykro,
nikt nie może
państwu pomóc”**

Obywatel, który chce uzyskać informacje publiczne od uczelni, musi być przygotowany na to, że kilka pierwszych tygodni zajmie mu korespondencja z rektorami i pracownikami uczelni, którzy będą próbowali uniknąć tego, co nieuniknione, czyli okazania dokumentów lub przyznania, że ich nie posiadają, chociaż powinni.

Repertuar uników budzi zaciekawienie tylko za pierwszym razem. Potem scenariusze powtarzają się aż do znudzenia. W każdej edycji programu Watchdog.edu.pl mamy więc: udawanie, że wnioski o udostępnienie informacji nie dotarł lub zaginął (choć jest potwierdzenie odbioru), przesyłanie informacji o kolejnych (wręcz „kaskadowych”) urlopach poszczególnych osób odpowiedzialnych za przygotowanie i podpisanie odpowiedzi, grę na zwłokę uzasadnianą koniecznością zweryfikowania danych podmiotu występującego o informację, zasypywanie informacjami zbędnymi z pominięciem części istotnych, no i oczywiście niezliczone miałki wywoły na temat tego, że uczelnie nie prowadzą działalności publicznej.

W czasie drugiej edycji monitoringu sposobu dystrybucji pieniędzy publicznych przez uczelnie po złożeniu 100 wniosków o udostępnienie informacji publicznej pełne odpowiedzi w przewidzianym ustawą terminie otrzymaliśmy tylko z 20 uczelni.

**„Mamy, ale nie damy.
I co nam państwo
zrobią?”**

W przypadku 16 uczelni – po wyczerpaniu formuły ponagleń, próśb i wyjaśnień – byliśmy zmuszeni przesłać do sądu skargi na bezczynność rektora. Zażenowanie budzi lektura argumentów podnoszonych wówczas przez

uczelnie. Oto garść cytatów: „Uczelnie niepubliczne nie wykonują zadań publicznych”, „środki publiczne przekazane uczelni niepublicznej tracą swój publiczny charakter”, „informacje o wykorzystaniu środków na stypendia są tajemnicą przedsiębiorstwa”, „uczelnia nie jest dysponentem środków na stypendia, a jedynie ich dyspozytariuszem wykonującym czynności techniczne”, „uczelnia nie może udzielić informacji o wykorzystaniu środków z budżetu państwa, gdyż to wyłączna kompetencja instytucji państwowych”, „nie mamy zgody od ministerstwa na udzielanie takich informacji”.

Same stypendia z budżetu państwa to 1,5 mld zł adresowane do ponad 1,5 mln potencjalnych beneficjentów. A przecież mamy jeszcze stypendia finansowane ze środków europejskich, budżetu samorządu terytorialnego, wpływów z nieruchomości należących do państwa lub samorządu terytorialnego. Oprócz tego dziesiątki innych grantów i dotacji celowych. Czy z taką samą łatwością społeczeństwo przeszłoby do porządku dziennego nad wydaniem dziesiątek milionów złotych na budowę siedziby Polskiego Związku Piłki Nożnej? Przecież to też niezależny związek sportowy, który nie jest jednostką publiczną. Wszyscy jednak jakoś podskórnie czują, że to byłoby nie fair.

Nie przekonują także argumenty o konkurencji czyhającej na podpatrzenie stosowanych rozwiązań i zrealizowanie ich w swojej placówce. Nawet jeśli założyć, że tak jest, to tym bardziej należy dążyć do pełnej jawności, otwartej konkurencji i wzajemnego uczenia się od siebie dla poprawy jakości i wzmacniania środowiska akademickiego w ogóle.

**„Jesteśmy
niepaństwowi, więc
czego państwo
tu szukają?”**

Po stronie jawności stoją przepisy. Coraz większą praktyczną rolę odgrywa *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Jej przepisy obejmują wiele podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji. Dziś już nie ma wątpliwości, że są wśród nich uczelnie, w tym uczelnie niepubliczne. W myśl art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 UDIP każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym. W związku z powyższym ciąży na nich wynikający z przepisów

prawa obowiązek wszczęcia postępowania i podjęcia w nim stosownego rozstrzygnięcia lub stosownej czynności. W ustawie *Prawo o szkolnictwie wyższym* nie ma przepisów odmiennie regulujących dostęp do informacji publicznej w przypadku uczelni. Z uwagi na hierarchię źródeł prawa, istniejące w polskim porządku prawnym przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej, ugruntowane orzecznictwo w zakresie definicji informacji publicznej oraz zasady demokratycznego państwa prawnego uczelnie powinny udzielać informacji publicznej, gdyż wykonują zadania publiczne i korzystają z majątku publicznego. Takie stanowisko w odniesieniu do szkół wyższych można odnaleźć w licznych wyrokach sądów administracyjnych.

„Nie jesteśmy firmą kurierską, niczego dalej nie przekazujemy”

W ostatniej edycji programu Watchdog.edu.pl zdarzyły się przypadki nieprzekazania przez uczelnie skarg do sądów administracyjnych (do czego zgodnie z KPA jest zobowiązany skarżony organ).

Sądy nie pozostawiły najmniejszych wątpliwości w żadnej ze spraw, które zostały rozpatrzone. Wszystkie uczelnie zostały zobowiązane do ustosunkowania się do wniosków. Sądy w uzasadnieniach potwierdziły konieczność udostępniania przez uczelnie niepubliczne (od lat nie podważa się tego obowiązku w stosunku do uczelni publicznych) informacji publicznych. We wszystkich sprawach, które zakończyły się prawomocnymi wyrokami, sądy w uzasadnieniu używały podobnych argumentów: 1. uczelnia niepubliczna stanowi część państwowego systemu edukacji i nauki, 2. uczelnia niepubliczna wykonuje zadania publiczne, co więcej, dysponuje majątkiem publicznym, na co wskazują wprost przepisy ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, 3. uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację na zadania związane z bezzwrotną pomocą dla studentów, a więc jest zobowiązana do udostępniania informacji publicznej. Prawomocne wyroki zapadły w sprawach II SAB/Łd 83/12, II SAB/Gd 40/12, II SAB/Wa 232/12, II SAB/Wa 264/12 oraz II SAB/Gd 42/12.

Wszelkie pytania i wątpliwości rozwiązał WSA w Warszawie, pisząc: „Reasumując, stwierdzić należy, że uczelnia niepubliczna, nie będąca organem administracji publicznej jest jednostką, która powołana została do wykonywania zadań publicznych, co przesądza, że jest podmiotem obowiązany do realizowania postanowień ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Prawo stoi po stronie jawności. Sądy realizują w tym zakresie kontrolę sądowo-administracyjną. Trudno jednak wyrażać zadowolenie z tego powodu, gdyż konieczność wstąpienia na drogę sądową przesuwają moment otrzymania informacji o pół roku i więcej.

**„Nie są państwo
jedynymi, którzy
odejdą z kwitkiem”**

Jest wiele informacji, które wszystkie uczelnie powinny publikować na swoich stronach internetowych, a jeszcze lepiej w standardzie biuletynu informacji publicznej. Powszechne udostępnianie większości z nich to kwestia elementarnej przyzwoitości.

Większość uczelni nie publikuje np. uchwał ustalających zasady rekrutacji (art. 169.2 PSW), wyników postępowania rekrutacyjnego (art. 169.16 PSW, 169.5 PSW), rejestru uczelnianych organizacji studenckich (art. 205 PSW), wysokości wynagrodzeń rektora, prorektorów, kanclerza i kwestora na uczelniach publicznych (art. 151.3 PSW). Jako zbyt ekskluzywne pomijamy kwestie jawności postępowań dyscyplinarnych w sprawach studentów, doktorantów i pracowników (art. 219.1 PSW, art. 150 PSW).

Zgodnie z dziś obowiązującymi przepisami *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* uczelnie powinny prowadzić biuletyn informacji publicznej. Tam jest miejsce na prezentację projektowanych i przyjętych aktów normatywnych, publikowanie wyników nadzoru i kontroli, informowanie o majątku publicznym (cała lista w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5 UDIP). Nawet wśród dużych uczelni akademickich są takie, które biuletynu nie prowadzą w ogóle.

Nie jest żadnym ukłonem w stronę kandydatów na studia opublikowanie na stronie statutu uczelni, regulaminu studiów czy regulaminu pomocy materialnej, informacji o programie kształcenia w poszczególnych latach, liczbie godzin i formie zajęć. To przecież podstawowe informacje, które każdy chce znać, podpisując umowę. Z czystej uczciwości natomiast należy informować o tym, jaka kadra, z jakim dorobkiem i stażem, na jakim kierunku prowadzi zajęcia i gdzie się one odbywają.

Sprawdzenie, czy uczelnia wypełnia minimum kadrowe, nie powinno wymagać wizytacji komisji akredytacyjnej. Prowadzenie zajęć poza miejscowością, w której jest główna siedziba uczelni, bez zezwolenia też nie musi być

odkrywane za pośrednictwem prasy. Wystarczy, aby informacje o wszystkich miejscach, gdzie są realizowane usługi edukacyjne, publikowano na stronie internetowej uczelni. Mile widziane byłyby też informacje o prowadzonych badaniach i ponoszonych na nie nakładach, o zasobach biblioteki i prenumeracie czasopism naukowych, podstawowe dane o zatrudnieniu personelu dydaktycznego i administracyjnego, wyniki monitoringu losów absolwentów, lista prac dyplomowych. Uczelnia powinna mieć bezwzględny obowiązek publikowania informacji o przyznanych przez Polską Komisję Akredytacyjną ocenach jakości kształcenia.

**„Sami wiemy,
co jest dla nas dobre”**

Środowisko akademickie nałożyło na siebie pewne zobowiązania wobec społeczeństwa. W kodeksie „Dobre praktyki w szkołach wyższych” rektorzy napisali, że ich działania obowiązuje zasada przejrzystości: „W celu ugruntowania wiarygodności uczelni, zwłaszcza w racjonalności wykorzystania środków oraz dla uniknięcia kumoterstwa, korupcji i innych przypadków nadużywania władzy, konieczne jest, by wszelkie procedury związane z zadaniami i inicjatywami badawczymi lub dydaktycznymi, konkursami na stanowiska, awansami pracowników oraz nagrodami, naborem i promocją studentów były jawne i sprawiedliwe”.

Nie można powiedzieć, że jego treść wychodzi w pełni naprzeciw oczekiwaniom otwartości i jawności, ale przyjęcie takiego dokumentu powinno cieszyć. Niestety deklaracja w niewielkim stopniu przekłada się na uczelnianą rzeczywistość. Duża część szkół wyższych nie ujawnia na swoich stronach podstawowych informacji o proponowanych programach studiów, specjalizacjach i kadrze. Wyniki postępowań rekrutacyjnych, zwłaszcza na studia doktoranckie, nadal nie są publikowane, na palcach można policzyć uczelnie posiadające aktualne rejestry organizacji studenckich (do czego zobowiązuje je art. 205 PSW).

Często na uczelniach słyszymy: „U nas wszystko jest jawne, ale trzeba złożyć wnioski” lub „Informacje są dostępne dla użytkowników »Wirtualnego dziekanatu«” ewentualnie „Sekretariat państwu pomoże w zebraniu informacji”. Innymi słowy, uczelnie wychodzą z założenia, że ważne informacje publiczne są dla natrętów, a nie dla wszystkich.

Tylko kilka uczelni prowadzi monitory, w których publikuje swoje regulaminy, statuty, zarządzenia, uchwały, protokoły. Czasem są one publikowane w dziale „aktualności”, a więc mają charakter ulotny i znikną, gdy pojawią się nowsze informacje.

**„Uczelnia ma się
dobrze i to musi
państwu wystarczyć”**

Innym przykładem tajnego obiegu informacji w polskim szkolnictwie wyższym są raporty Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Komisja publikuje je bez załączników, w których znajduje się najważniejsza, merytoryczna część oceny funkcjonowania kierunków studiów.

Wyższy stopień kamuflażu dotyczy kwestii właścicielskich. Jeden semestr to raczej zbyt krótki okres, żeby student dowiedział się, czy jego uczelnia jest przejmowana przez inną, wchodzi w związek uczelni, właściciel zmienia status założycielski, aby uciec od materialnej odpowiedzialności za zobowiązania, uczelni grozi niewypłacalność lub zajęcie jej majątku.

Kłopot z oceną sytuacji na rynku edukacyjnym ma nawet Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a co dopiero maturzyści stawiający pierwsze kroki w dorosłym życiu lub ich rodzice, którzy swoją edukację kończyli w systemie zgoła innym niż dzisiejszy. Prześledzenie struktury właścicielskiej jest niemożliwe, choć wydawałoby się, że bycie założycielem szkoły wyższej lub posiadanie w niej udziałów jest powodem do dumy. Nawet oficjalna baza POL-on nie daje pewnych i aktualnych informacji na ten temat.

**„Robimy, co chcemy,
bo mamy autonomię”**

Uczelnie zasługują na więcej swobody, to pewne. Ale tylko pod warunkiem pełnej jawności. Autonomia uczelni nie oznacza przecież samowoli i dyskretnego działania, ale możliwość prowadzenia przedsięwzięć dydaktycznych i naukowych w sposób nieskrępowany, kreatywny.

Kształcenie nie jest i nigdy nie było prywatną sprawą osób je świadczących. Z tego powodu musi podlegać społecznej kontroli.

Kierunki orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących informacji publicznej o działalności szkół wyższych

Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które obejmuje m.in. dostęp do dokumentów. Szczegółowe zasady wykonywania tego prawa zostały uregulowane w *Ustawie o dostępie do informacji publicznej* z 6 września 2001 r. (DzU nr 112, poz. 1198, z późn. zm., dalej: UDIP).

Zamieszczone obok zestawienie obejmuje wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące przedmiotowego zagadnienia od wejścia w życie UDIP, tj. od 1 stycznia 2002 r., do 1 lipca 2012 r., z wyjątkiem tych judykatów, które odnoszą się do nieobowiązujących już przepisów ustawy. Wyniki opracowania pozwalają na wskazanie zasadniczych problemów związanych ze stosowaniem regulacji kształtujących zasady dostępu do informacji publicznej o działalności szkół wyższych.

Po pierwsze, sądy administracyjne musiały rozstrzygnąć, czy informacja o działalności szkoły wyższej mieści się w pojęciu informacji publicznej określonym przez art. 1 ust. 1 UDIP. Jak przyjmuje się w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, **należy udostępnić każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie ich kompetencji**. Pogląd ten stanowił punkt wyjścia do rozstrzygnięcia wspomnianej wątpliwości. Sądy bowiem przyjęły, że organy uczelni wykonują zadania publiczne i jako takie są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej na podstawie UDIP. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w przepisach ustawy zasadniczej oraz PSW. Z art. 70 Konstytucji RP wynika bowiem, że zorganizowanie powszechnego kształcenia jest zadaniem władzy publicznej, a publiczne szkoły wyższe są elementem powszechnego systemu kształcenia. Ze szczegółowych przepisów PSW wynika natomiast, że władze publiczne tworzą uczelnie publiczne i zapewniają im środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań. W praktyce powstała jednak wątpliwość, czy informacje o działalności uczelni niepublicznych stanowią również informację publiczną w rozumieniu UDIP, a ich organy są obowiązane do ich udzielania. Sądy administracyjne, rozpatrując tę kwestię,

zwróciły uwagę, że zgodnie z PSW **uczelnie, wypełniając misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki** (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11), a stosownie do treści art. 15 ust. 1 PSW władze publiczne udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. Oznacza to, że **uczelnia niepubliczna jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej**, o którym mowa w art. 4 UDIP

Po drugie, nie mniej istotnym zagadnieniem, którym zajmowały się sądy administracyjne, rozpoznając sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej o działalności szkół wyższych, była kwestia, które z wiadomości znajdujących się w dyspozycji organów uczelni podlegają udostępnieniu stosownie do przepisów UDIP. W szczególności sądy wielokrotnie rozstrzygały problem, czy i w jakim zakresie podmioty te zobowiązane są do udzielania informacji dotyczących zatrudnianych przez nie nauczycieli akademickich. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że uczelnie realizują swoją podstawową funkcję, jaką jest kształcenie studentów, przez nauczycieli akademickich, których w związku z tym należy uznać za osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 UDIP (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 kwietnia 2011 r., I OSK 125/11, czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2012 r., I OSK 161/12).

W konsekwencji **niedopuszczalne jest uchylene się przez organ uczelni od udzielenia informacji na temat nauczyciela akademickiego w zakresie, w jakim dotyczy ona wykonywanych przez niego zadań, z powołaniem się na ochronę jego prywatności jako osoby fizycznej** (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 7 lipca 2010 r., II SAB/Sz 12/10). Sądy wskazywały, że udostępnieniu podlegają w szczególności dane dotyczące postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko nauczycielowi akademickiemu, w tym wniosek dyscyplinarny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 9 grudnia 2010 r.) oraz rozstrzygnięcie komisji dyscyplinarnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 kwietnia 2011 r., I OSK 125/11).

Po trzecie, istotnym zagadnieniem, które rozważały sądy administracyjne w analizowanym obszarze, była kwestia podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. W szczególności badano, które z organów uczelni mają taki obowiązek. W orzecznictwie sądów administracyjnych ustabilizował się pogląd, że **dziekan (kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej) obowiązany jest udzielić informacji publicznej w takim zakresie, w jakim samodzielnie, w ramach wykonywania swoich kompetencji, wytwarza określone informacje** (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2010 r., I OSK 1573/10). W pozostałym zakresie, nawet jeśli dotyczą one działalności podstawowej jednostki organizacyjnej, ale zostały przygotowane przez inne podmioty w strukturze uczelni, np. komisję dyscyplinarną, właściwy do załatwienia sprawy jest rektor (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 19 listopada 2009 r., II SAB/OI 48/09).

Reasumując, w kontekście wyników przeprowadzonej analizy trzeba stwierdzić, że organy uczelni – zarówno publicznych, jak i niepublicznych – mają istotne problemy z właściwą interpretacją i stosowaniem przepisów UDIP. W szczególności natomiast można zaobserwować niepokojącą tendencję do bezpodstawnego odmawiania przez organy szkół wyższych udostępnienia informacji publicznej na wniosek. Jak można jednak zauważyć, zjawisku temu przeciwdziała spójne i jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych.

Wyroki sądów administracyjnych dotyczące udostępniania informacji publicznych o działalności szkół wyższych

- 1** 
- Sygnatura i data** II SAB/łd 83/12, 2012-07-13
Orzeczenie Zobowiązano do podjęcia czynności
- Z orzeczenia** Stanowisko zakładające, że rektor uczelni niepublicznej nie jest podmiotem wykonującym zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. jest błędne. Zgodnie bowiem z ukształtowaną dotychczas linią orzeczniczą sądów administracyjnych oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne (np. wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1630/11). Zgodnie z p.sz.w. uczelnie, pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie, zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. Z tego wynika, że uczelnia niepubliczna stanowi część państwowego systemu edukacji i nauki.
- 2** 
- Sygnatura i data** II SAB/Sz 19/12, 2012-07-04
Orzeczenie Umorzono postępowanie sądowe
- Z orzeczenia** Nauczyciele akademicy pełnią ważną funkcję publiczną w uczelni związanej z wykonywanymi zadaniami, a więc naukową, dydaktyczną, bibliotekarską i dokumentacyjno-informacyjną. W ocenie Sądu informacja o nauczycielach akademickich stanowi informację publiczną.
- 3** 
- Sygnatura i data** I OSK 1381/12, 2012-06-20
Orzeczenie Uchylono zaskarżone postanowienie i odrzucono skargę
- Z orzeczenia** Nauczyciele akademicy są pracownikami uczelni, ale z uwagi na istotny udział w realizacji zadań publicznych, w tym szczególnie warunki, jakie muszą spełniać, nie jest zasadne wyłączenie z zakresu informacji publicznej dokumentacji związanej z oceną wykonywania przez nich obowiązków. Rektor jest organem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, a dokumenty wytworzone przez organy powołane zgodnie z p.sz.w. i statutem uczelni, w tym Komisję

ds. ocen nauczycieli akademickich, w związku z realizacją zadań publicznych, uznać należy za dokumenty stanowiące informację publiczną. Informacja publiczna przysługuje każdemu, bez konieczności wykazania istnienia interesu prawnego czy faktycznego. Jednocześnie, dokumentacja, która dotyczy danej osoby jako pracownika naukowego, nie ma dla niej samej charakteru informacji publicznej.

4 

Sygnatura i data II SA/Sz 342/12, 2012-06-06
Orzeczenie Uchylono decyzję I i II instancji

Z orzeczenia 1. Dostęp do wiadomości o sposobie procedowania w kwestiach wyboru do składu Uczelnianej Komisji Wyborczej (UKW). Wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w dokumentacji takiej komisji stanowią informację publiczną.
2. Posiadanie wiedzy o osiągnięciu wieku emerytalnego nauczycieli akademickich, którzy kandydowali do funkcji członków UKW, wynika z treści przepisów p.sz.w., bowiem osiągnięcie takiego wieku unieumożliwia kandydowanie do funkcji wybieralnych uczelni publicznej. Nie można zatem uznać, że przedstawienie takiej informacji wymaga „wytworzenia opinii o jakichś faktach”.

5 

Sygnatura i data II SAB/Bk 2/12, 2012-03-08
Orzeczenie Zobowiązano do dokonania czynności

Z orzeczenia Rektor, wydając zaskarżoną decyzję, dopuścił się naruszenia przepisów postępowania administracyjnego w postaci braku części rozstrzygnięcia (osnowy), która stanowi o ustaleniu i tworzeniu prawa. Zaskarżona decyzja nie zawiera bowiem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku skarżącego, o którym organ wypowiada się w uzasadnieniu. Tego rodzaju wadliwa decyzja nie może pozostać w obrocie prawnym ze względów proceduralnych.

6 

Sygnatura i data II SAB/Ke 44/11, 2012-01-25
Orzeczenie Zobowiązano do dokonania czynności

Z orzeczenia Jak wynika ze statutu Politechniki, jest ona uczelnią publiczną, wykonującą zadania publiczne i dysponującą majątkiem publicznym.

Tak więc jest podmiotem, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Zgodnie z art. 4 ust. 3 p.sz.w. uczelnie, pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki. Skoro więc kształcenie studentów stanowi jeden z podstawowych przedmiotów działalności uczelni, w którym mieści się także kształcenie doktorantów (art. 195 i n. p.sz.w.), nie może budzić wątpliwości, że informacja dotycząca ilości doktorantów aktualnie studiujących na Politechnice jest informacją publiczną, o jakiej mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 c u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach. Błędne jest również stanowisko organu, że nie miał on obowiązku odpowiedzieć na wniosek, gdyż żądana informacja dostępna jest w dwóch miejscach, a mianowicie w rocznikach statystycznych oraz w systemie POL-ON, stanowisko to także jest błędne. Zauważyć należy, iż stosownie do art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Oznacza to, że tylko wówczas organ może odmówić udzielenia posiadanej informacji, gdy jest ona opublikowana w BIP.

7 

Sygnatura i data I OSK 391/11, 2011-06-08
Orzeczenie Oddalono skargę kasacyjną

Z orzeczenia Żądanie udostępnienia wniosku dyscyplinarnego dotyczącego ukarania i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest żądaniem udostępnienia informacji publicznej w zakresie wykonywania zadań publicznych przez Rektora Uniwersytetu.

8 

Sygnatura i data I OSK 125/11, 2011-04-19
Orzeczenie Uchylono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania

Z orzeczenia Rozprawa dyscyplinarna jest jawna zgodnie z par. 17 ust. 1 rozporządzenia tylko dla osób wskazanych w tym przepisie, a ponadto przewodniczący składu orzekającego może w uzasadnionych przypadkach

wyłączyć lub ograniczyć jawność rozprawy lub jej części. Nadto dostęp do akt sprawy i znajdujących się w nich dokumentów mają wyłącznie osoby wskazane w par. 10 ust. 3 i 4 oraz par. 13 ust. 4 rozporządzenia. Z tych względów trafnie organ uznał, że niemożliwe jest doręczenie wnioskodawczyni żadanego przez nią orzeczenia dyscyplinarnego. Jednak zgodnie z par. 28 ust. 1 rozporządzenia ogłoszenie orzeczenia jest jawne, z czego można wysnuć zdaniem NSA zasadny wniosek, że treść orzeczenia jest jawna, a więc powinna być udostępniona jako informacja publiczna.

Trzeba w tym miejscu dodać, że nauczyciel akademicki jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji.

Wynik postępowania dyscyplinarnego toczącego się w stosunku do nauczyciela akademickiego ma jak najbardziej związek z pełnioną przez niego funkcją, a ponadto dla opinii publicznej ważna jest treść orzeczenia dyscyplinarnego. Nauczyciel akademicki, który kształci młodzież, winien spełniać określone kryteria merytoryczne i moralne i sprzeczne z interesem środowiska i uczelni byłoby utajnianie dotyczących go orzeczeń dyscyplinarnych.

9 

Sygnatura i data II SAB/Sz 60/10, 2010-12-15
Orzeczenie Oddalono skargę

Z orzeczenia Jeżeli organ nie sporządził z własnej inicjatywy listy osób uczestniczących w danym spotkaniu i nie miał obowiązku listy takiej sporządzić i przechowywać, to w przypadku skierowania do organizatora lub Rektora uczelni wniosku o udzielenie informacji, jakie konkretnie osoby brały udział w danej uroczystości wraz z wyszczególnieniem zajmowanych funkcji i organizacji, jakie reprezentowały, powinien jedynie powiadomić wnioskodawcę o braku takowych danych. Natomiast, o ile żądanie udostępnienia samej fotografii z takowej uroczystości, jeżeli byłaby ona w posiadaniu organu, można by rozpatrywać w kategorii udostępnienia informacji publicznej, to żądanie

zidentyfikowania osób znajdujących się na poszczególnych fotografiach wykracza poza zakres przedmiotowy informacji publicznej, do której obowiązane są organy władzy publicznej, w szerokim tego słowa znaczeniu.

10 ↓

Sygnatura i data II SAB/Sz 50/10, 2010-12-09
Orzeczenie Oddalono skargę




Z orzeczenia Jeżeli bowiem w wewnętrznym postępowaniu uczelni prowadzono jakieś postępowanie przeciwko skarżącemu, które zainicjowane zostało spornymi pismami, to w takiej sytuacji nie można odmówić skarżącemu prawa do uzyskania kopii owych pism, oczywiście z poszanowaniem ograniczeń wynikających z art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze u.d.i.p., ponieważ wdrożenie postępowania przeciwko nauczycielowi akademickiemu stanowi działalność administracji publicznej, jeżeli oparte jest o przepisy p.sz.w.

11 ↓

Sygnatura i data IV SAB/Po 55/10, 2010-11-17
Orzeczenie Zobowiązano do podjęcia czynności

Z orzeczenia Rektor jest organem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, a dokumenty wytworzone przez organy mu podległe, tj. Rzecznika Dyscyplinarnego, w związku z realizacją zadań publicznych uznać należy za dokumenty stanowiące informację publiczną. Wniosek Rzecznika Dyscyplinarnego dotyczący ukarania i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec osoby obwinionej o plagiat wykładu habilitacyjnego uznać należy za informację publiczną. Natomiast inną kwestią jest, czy winna ona ze względu na przepisy szczególne być udostępniona. W tym względzie należy mieć na uwadze art. 5 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (ust. 1). Ponadto prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Powyższe należy rozważyć także w kontekście przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa

Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Okoliczność ta ma miejsce w stanie faktycznym niniejszej sprawy.

- 12** 
- Sygnatura i data** I OSK 775/10, 2010-08-18
Orzeczenie Uchyłono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania
- Z orzeczenia** Stosownie do treści art. 132 ust. 1 p.sz.w., wszyscy nauczyciele akademicy podlegają okresowej ocenie, w szczególności w zakresie należytego wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 111, zaś według art. 132 ust. 3 p.sz.w., przy dokonywaniu oceny nauczyciela akademickiego dotyczącej wypełniania obowiązków dydaktycznych zasięga się opinii studentów. Skoro zatem żądane dokumenty mają charakter skargi bądź petycji i były sposobem do realizacji wskazanego powyżej celu w formie przewidzianej statutem uczelni, to mieszczą się w kategorii danych publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4a (wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie) u.d.i.p.
- 13** 
- Sygnatura i data** I OSK 704/10, 2010-07-15
Orzeczenie Uchyłono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania
- Z orzeczenia** Przepisy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich nie mogą przesądzać o tym, czy objęte wnioskiem skarżącego żądanie jest informacją publiczną.
- 14** 
- Sygnatura i data** II SAB/Sz 12/10, 2010-07-07
Orzeczenie Zobowiązano organ do rozpoznania wniosku skarżącego w przedmiocie udzielenia informacji publicznej
- Z orzeczenia** 1. Informacja o nauczycielach akademickich stanowi informację publiczną. Z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że ochrona prywatności jest wyłączona w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli dana informacja pozostaje w związku z pełnieniem tej funkcji.

Bezsprzecznie w odniesieniu do Uczelnianego Kolegium Elektorów właśnie taka sytuacja wystąpiła. Wybór bowiem członka tego Kolegium uzależniony jest od posiadania przez niego biernego prawa wyborczego.

2. Sądy administracyjne nie posiadają kompetencji do „stwierdzenia, że udostępnienie dat urodzenia członków Uczelnianego Kolegium Elektorów nastąpiło z naruszeniem prawa” czy też, że żądanie wypełnienia i składania formularza jest naruszeniem ustawy.



15 

Sygnatura i data
Orzeczenie

IV SAB/GI 20/10, 2010-06-01
Zobowiązano do dokonania czynności

Z orzeczenia

Opinia prawna sporządzona na potrzeby organu jako dokument służący załatwianiu spraw i realizacji zadań organu – co do zasady – posiada walor informacji publicznej: dotyczy sfery faktów, jest wytworzony na potrzeby organu, dotyczy sfery jego działalności, zawiera informację o sposobie działania organów oraz sposobie załatwienia sprawy (spraw) itp., stanowi więc, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., informację o sprawach publicznych, a tym samym podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych. Bez znaczenia jest przy tym okoliczność, czy opinia została sporządzona przez podmiot zewnętrzny w ramach wykonywanej na rzecz organu obsługi prawnej, czy przez pracownika organu, skoro organ dokumentu tego używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań. Zgodzić się natomiast przyjdzie z poglądem, że nie każda opinia prawna, ze względu na cel jej opracowania, posiada walor informacji publicznej. W ocenie Sądu waloru informacji publicznej nie można przypisać opinii prawnej sporządzonej na potrzeby organu, jeżeli ma ona służyć w postępowaniu w konkretnej sprawie dotyczącej interesu prawnego podmiotu, który organ ten reprezentuje. Wniosek o udostępnienie treści takiej opinii nie może być bowiem środkiem służącym do dostarczenia informacji pozostałym stronom istotnych z punktu widzenia toczącego się postępowania.

- 16**  **Sygnatura i data** II SAB/Sz 176/09, 2010-02-11
Orzeczenie Oddalono skargę
- Z orzeczenia** Pismo studentów oraz pismo studenta-przewodniczącego samorządu studenckiego nie stanowią informacji publicznej. Jak wynika z zebranego materiału dowodowego były to prywatne pisma studentów, którym nie można przypisać cech dokumentu publicznego. Studenci zamieścili w nich opinię o nauczycielu akademickim. Pisma zostały włączone do akt osobowych studentów.
- 17**  **Sygnatura i data** IV SAB/GI 66/09, 2009-12-15
Orzeczenie Zobowiązano do dokonania czynności
- Z orzeczenia** Pisma organu zawierającego informację o niemożliwości udzielenia skarżącemu wnioskowanych dokumentów nie można uznać za rozstrzygnięcie w sprawie załatwionej decyzją administracyjną, gdyż nie posiada ono formy przewidzianej w art. 107 par. 1 k.p.a. Do takich elementów zaliczyć należy oznaczenie organu administracji państwowej wydającego decyzję (na pewno nie może nim być radca prawny, powołujący się na bliżej nieokreślone pełnomocnictwo udzielone przez uczelnię), wskazanie adresata decyzji, rozstrzygnięcie w sprawie oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji, jak również pouczenia o przysługującym stronie środku odwoławczym i terminie oraz trybie jego wniesienia.
- 18**  **Sygnatura i data** IV SAB/Wr 53/09, 2009-10-22
Orzeczenie Oddalono skargę
- Z orzeczenia** Skoro skarżący domagał się udostępnienia dokumentów postępowania dyscyplinarnego, to pisemna informacja organu o możliwości zapoznania się z przedmiotowymi dokumentami w jego siedzibie mieści się w pojęciu ich udostępnienia, a tym samym również z tego powodu czyni nieskutecznym zarzut bezczynności pod adresem organu.

19 

Sygnatura i data IV SAB/Po 40/09, 2009-09-23
Orzeczenie Oddalono skargę

Z orzeczenia Sąd administracyjny w sprawie na bezczynność Rektora w dostępie do informacji publicznej nie mógł merytorycznie orzekać w szczególności o: trafności stanowiska Rektora zaprezentowanego w decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej; obowiązku Rektora wydania decyzji o udostępnieniu odpisu orzeczenia dyscyplinarnego wraz z uzasadnieniem oraz czy uprawnienia dziennikarza w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej są szersze, niż każdego.

20 

Sygnatura i data IV SAB/Wr 4/09, 2009-05-06
Orzeczenie Zobowiązano do podjęcia czynności

Z orzeczenia Z regulowanego przepisami p.sz.w. statusu uczelni publicznej jako jednostki utworzonej przez państwo (art. 2 ust. 1 pkt 2), posiadającej osobowość prawną (art. 12) oraz funkcjonującej w oparciu o środki finansowe zapewnione przez władze publiczne (art. 15 ust. 1) wynika, że należy ją zaliczyć do podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji protokoły posiedzeń władz kolegialnych uczelni są dokumentami wytworzonymi przez szeroko rozumiane władze publiczne. A zatem jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy. Informacją jest nie tylko prawo do informacji przetworzonej, ale też prawo wglądu do dokumentów (akt, materiałów) będących w posiadaniu tego organu.

21 

Sygnatura i data I OSK 601/05, 2006-05-24
Orzeczenie Oddalono skargę kasacyjną

Z orzeczenia Żądanie listy nazwisk osób przyjętych na Wydział w wyniku odwołania w określonych latach jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 i art. 6 ust 1 pkt 4 lit. a tiret pierwszy u.d.i.p. Nie można podzielić stanowiska, iż żądanie takie nie dotyczy informacji publicznej, lecz wyłącznie zbioru danych osobowych. Żądanie takie nie odnosi się do udostępnienia danych osobowych, lecz udzielenia

informacji o pozytywnych decyzjach dotyczących przyjęcia na studia osób w wyniku odwołania. Fakt, że w decyzjach tych zawarte są dane osobowe tych osób, może stanowić jedynie podstawę do rozważenia ewentualnej odmowy udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę danych osobowych.

22 

Sygnatura i data
Orzeczenie

II SAB/Wa 89/10, 2010-06-21
Zobowiązano organ do rozpoznania wniosku/odwołania w terminie

Z orzeczenia

Informacje dotyczące przewodu habilitacyjnego spełniają warunki informacji publicznej, dotyczą bowiem działania organu wykonującego funkcje publiczne, tzn. Dziekana Wydziału Technologii Drewna SGGW. Należy podkreślić, że działający w tej sprawie dziekan wydziału nie jest organem administracji publicznej, o którym mowa w art. 1 Kpa, jednakże art. 60 ust. 6 p.sz.w. stanowi, że organami jednoosobowymi uczelni są rektor i kierownicy podstawowych jednostek organizacyjnych. Kierownikiem wydziału jest dziekan. Nie może budzić zatem wątpliwości fakt, że dziekan będący kierownikiem podstawowej jednostki organizacyjnej jest organem, który wykonuje funkcje publiczne.

Natomiast warunku informacji publicznej nie spełnia żądanie skarżącego udostępnienia autoreferatu i wykazu osiągnięć przesłanego przez dziekana, gdyż dokument ten nie został przez organ (dziekana) wytworzony. Jego autorem jest bowiem dr inż. P. W., który wbrew twierdzeniu skarżącego nie jest osobą publiczną, wykonuje on co prawda funkcję publiczną, ale wytworzony przez niego dokument nie posiada cech informacji publicznej, gdyż jest jedynie wykonaniem obowiązku związanego z prowadzonym przewodem habilitacyjnym. Dziekan nie był więc uprawniony do jego udostępnienia, chyba że uzyskałby zgodę na jego udostępnienie.

23 

Sygnatura i data II SAB/OI 48/09, 2009–11–19
Orzeczenie Oddalono skargę

Z orzeczenia Nie może budzić wątpliwości, iż Dziekan nie pozostawał w beczynności wobec zgłoszonego żądania udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, skoro przekazał wniosek Rektorowi, który ostatecznie załatwił go w całości. Rektor był uprawniony do rozpatrzenia wniosku w sprawie udostępnienia kopii wyszczególnionych dokumentów dotyczących postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich i wydania decyzji w trybie art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p., jako jedyny organ reprezentujący Uniwersytet na zewnątrz, zgodnie z art. 66 ust. 1 p.sz.w. Nie ma żadnego uzasadnienia prawnego twierdzenie, iż Dziekan jest jedynym dysponentem wnioskowanych dokumentów, skoro dotyczą przecież działalności innych organów uczelnianych. Nie można więc przyjąć, iż rektor uczelni, kierując jej działalnością, nie może mieć do nich dostępu.

24 

Sygnatura i data II SAB/Bd 19/08, 2008–09–09
Orzeczenie Zobowiązano do wydania aktu

Z orzeczenia Sprawozdanie z prac Komisji powołanej przez Radę Wydziału w związku z prasowymi zarzutami wobec publikacji jednego z pracowników naukowych jest dokumentem będącym w posiadaniu organu uczelni publicznej wykonującego zadania publiczne, służącym wykonaniu tych zadań i już jako taki stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p., której wcześniej nie udostępniono i która nie funkcjonuje w obiegu publicznym. „Sprawozdanie” jest dokumentem wytworzonym w celu załatwienia, realizacji zadań publicznych przez – organ uczelni publicznej – Dziekana Wydziału.

25 

Sygnatura i data I OSK 1573/10, 2010–11–26
Orzeczenie Oddalono skargę kasacyjną

Z orzeczenia Dziekan, jako organ uczelni, będący kierownikiem jej jednostki podstawowej, jest jednocześnie podmiotem, który w ramach kierowania radą wydziału w zakresie przeprowadzania przewodu habilitacyjnego wytwarza określone informacje, które podlegają ustawie o dostępie

do informacji publicznej. Uzyskuje on zatem samodzielną pozycję w zakresie udostępniania informacji publicznej, wzmocnionej dodatkowo przez brak proceduralnego obowiązku wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa czy też skierowania skargi na bezczynność do organu wyższego stopnia. Trudno byłoby też kierować zadanie udostępnienia tych informacji do podmiotu innego niż dziekan wydziału, czyli kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni, przeprowadzającej (w ramach rady wydziału) postępowanie w sprawie uzyskania stopnia doktora habilitowanego. Tym bardziej nie jest możliwe kierowanie tego żądania do ogólnie ujętej uczelni.

26



Sygnatura i data
Orzeczenie

II SAB/Gd 66/04, 2005-01-20
Zobowiązano do podjęcia czynności

Z orzeczenia

Brak jakichkolwiek podstaw do wyłączenia działania u.d.i.p. w stosunku do postępowania rekrutacyjnego w państwowej szkole wyższej. W szczególności nie sposób twierdzić, że przepisem szczególnym jest w tym przypadku art. 141 ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym. Skoro przepis ten stanowi, że wyniki postępowania rekrutacyjnego są jawne, to ma on taką samą treść normatywną jak ogół przepisów u.d.i.p. Przepisy u.d.i.p., nakładające na organy władzy publicznej i inne podmioty obowiązek udostępnienia informacji publicznej sprawiają, że informacja ta jest jawna. Faktem jest, że na podstawie u.d.i.p. można odmówić w niektórych przypadkach udostępnienia informacji publicznej, czego nie można powiedzieć o uregulowaniu zawartym w art. 141 ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym, który jest tak bardzo lakoniczny, że nie tylko nie zawiera żadnych wyjątków od jawności wyników postępowania rekrutacyjnego, ale też nie reguluje trybu ujawnienia tych wyników, jednakże nie stanowi to o możliwości uznania tego przepisu za szczególny w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wręcz przeciwnie, fakt, iż w ustawie o szkolnictwie wyższym nie uregulowano w żaden sposób zasad i trybu ujawnienia wyników postępowania rekrutacyjnego, przesądza o tym, iż nie jest to uregulowanie szczególne w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Postępowania sądowo-administracyjne w ramach Programu Watchdog.edu.pl

Wobec braku reakcji uczelni na wnioski o udostępnienie informacji publicznej sporządzono 17 skarg na bezczynność ich organów.

Cztery uczelnie zdecydowały się przekazać dokumenty do programu Watchdog.edu.pl, gdy otrzymały treść skarg do WSA. W sześciu przypadkach uczelnie nadal nie udostępniały informacji publicznych, ale wywiązały się z obowiązku przekazania skarg. W kolejnych siedmiu przypadkach skargi nie zostały przekazane sądom, co stało się powodem złożenia wniosków o nałożenie grzywnien za nieprzekazanie skarg.

Jedna z uczelni przekazała informacje już po otrzymaniu wniosku o nałożenie grzywny. Skarga została wówczas wycofana jako bezprzedmiotowa (II SAB/Wa 268/12). Inna uczelnia udzieliła tylko częściowej odpowiedzi. Skarga w jej sprawie została wycofana po zrealizowaniu całego wniosku.

Najbardziej zaskakująca jest postawa ostatniej ze skarżonych uczelni. Nie odpowiedziała ona na wnioski o udostępnienie informacji publicznej nawet po uprawomocnieniu się wyroku (II SAB/Wa 232/12), stąd sprawa nadal nie może być uznana za zakończoną.

Przekonanie o słuszności podjętych działań umacniają wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych. Poniżej przytoczono kilka najważniejszych fragmentów z ich uzasadnień. W kolejnych fragmentach pominięto cytaty, które powtórzały argumenty padające wcześniej.

II SAB/łd 83/12

Zgodnie bowiem z ukształtowaną dotychczas linią orzeczniczą sądów administracyjnych oświatę

oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne (vide: wyrok NSA z 1.12.2011 r. sygn. akt I OSK 1630/11 – LEX nr 1109517).

Stosownie do treści art. 70 Konstytucji obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi określa ustawa. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa. Dla ustalenia zatem, czy prywatna szkoła wyższa jest podmiotem realizującym zadania publiczne, konieczne jest zacytowanie regulacji prawa oświatowego.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365, z późn. zm.) ustawę stosuje się do publicznych i niepublicznych szkół wyższych. Jak wynika z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy uczelnia niepubliczna jest uczelnią utworzoną przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną. W myśl art. 4 ust. 3 ustawy uczelnie, pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie,

zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni oraz założyciela uczelni niepublicznej, a także dokonywać kontroli działalności uczelni. Uczelnia niepubliczna spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 może otrzymać: dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich (art. 94 ust. 5 w brzmieniu przed nowelizacją, która weszła w życie 1.01.2012 r. – Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455). Wreszcie, zgodnie z treścią art. 207 ust. 1 ustawy do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 oraz art. 196 ust. 3, decyzji podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego.

Z powyższego wynika, że uczelnia niepubliczna

stanowi część państwowego systemu edukacji i nauki. W zakresie tworzenia i funkcjonowania tych uczelni nie ma dowolności, gdyż do państwa należy ustalenie warunków ich powstawania, funkcjonowania, określa ono też udział władz publicznych w ich finansowaniu. Dlatego też funkcjonowanie prywatnych szkół wyższych stanowi realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa i spełnia kryterium wykonywania zadań władzy publicznej (por. postanowienie SN z dnia 25.06.2004 r., sygn. V KK 74/04, OSNKW 2004/7-8/79). Dla uznania danych zadań za zadania publiczne istotny jest bowiem brak rezygnacji władzy publicznej z odpowiedzialności za ich wykonywanie.

II SAB/Gd 40/12

Adresat wniosku o jej udzielenie wykonuje bowiem zadania publiczne, co więcej, dysponuje majątkiem publicznym, na co wskazują wprost przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (art. 94, 95 ust. 4, 4a, 5, 6, art. 174).

II SAB/Gd 42/12

Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie, zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. Zgodnie z art. 33 ust. 1 cyt. ustawy minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad

prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni oraz założyciela uczelni niepublicznej, a także dokonywać kontroli działalności uczelni. Uczelnia niepubliczna, spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1, może otrzymać m.in. dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich (art. 94 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Ponadto zgodnie z art. 94 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację na zadania związane z bezzwrotną pomocą dla studentów, w zakresie określonym w art. 173 ust. 1 oraz dla doktorantów, w zakresie określonym w art. 199 ust. 1. Art. 103 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 te same ustawy stanowi zaś, że uczelnia tworzy fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, który tworzony jest m.in. z dotacji wymienionej w ww. art. 94 ust. 4 ustawy.

Powyższe przesądza, że wykorzystywanie przez A w G. środków finansowych pochodzących z dotacji z budżetu państwa, jako majątku publicznego, powoduje, iż w tym zakresie Uczelnia ta mieści się w katalogu podmiotów wykonujących zadania publiczne i dysponujących majątkiem publicznym, zaś dane pozostające w tym zakresie w dyspozycji Uczelni stanowią informację publiczną, do której udostępnienia Uczelnia jest zobowiązana na każdorazowy wniosek obywatela.

Rektor jako podmiot reprezentujący Uczelnię (por. art. 66 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym), zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego i uczelnianym organem samorządu doktorantów dokonuje podziału dotacji, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 7 i ust. 4. Z przywołanego przepisu jednoznacznie wynika kompetencja Rektora do dokonywania podziału ww. dotacji, a zatem już chociażby z tego względu należy uznać, że to Rektor jest dysponentem wszelkich informacji dotyczących sposobu rozdziału dotacji, co oznacza, że jest zobowiązany do udzielenia każdej informacji dotyczącej tej kwestii.

Odnośnie zaś twierdzeń Rektora, w których wskazywał on, że informacje objęte żądaniem skarżącego zostały udostępnione na stronie internetowej Uczelni, wskazać należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej podstawowym sposobem udostępniania informacji publicznej jest ogłoszenie jej w Biuletynie Informacji Publicznej.

II SAB/Wa 232/12

Reasumując, stwierdzić należy, że uczelnia niepubliczna, nie będąca organem administracji publicznej jest jednostką, która powołana została do wykonywania zadań publicznych, co przesądza, że jest podmiotem obowiązany do realizowania postanowień ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W niniejszej sprawie żądane informacje, co nie ulega wątpliwości, stanowią informację publiczną

i Rektor Wyższej Szkoły [...] zobowiązany był do rozpoznania wniosku skarżącego zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

II SAB/Wa 264/12

W niniejszej sprawie żądane informacje, co nie ulega wątpliwości, stanowią informację publiczną i Rektor Wyższej Szkoły [...] zobowiązany był do rozpoznania wniosku skarżącego zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

II SO/Go 9/12 – Orzeczenie nieprawomocne, organ wniósł zażalenie na postanowienie sądu.

Zadania publiczne wykonywane przez podmiot spoza obszaru administracji publicznej nie tracą zatem charakteru takich zadań (postanowienie WSA w Gliwicach z 15 września 2011 r., IV SAB/Gl 49/11 opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych www.nsa.gov.pl). To z kolei oznacza, że podmiot, który zwrócił się o udostępnienie informacji publicznej w zakresie obejmującym wykonywanie zadań publicznych i uważa, że nie została mu ona udzielona w przewidzianym przez przepisy prawa terminie, może wnieść do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na bezczynność organu – w tym również organu niepublicznej szkoły wyższej – w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej (art. 21 pkt 1 u.d.i.p. w związku z art. 3 par. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270).

Niezastosowanie się przez Rektora Wyższej Szkoły [...] do obowiązku przekazania do Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego skargi wraz z aktami sprawy w przewidzianym do tego ustawowym terminie wypełniło zatem przesłanki wynikające z art. 55 par. 1 p.p.s.a., co upoważniło Wojewódzki Sąd Administracyjny do uwzględnienia wniosku skarżącej i wymierzenia temu organowi grzywny na podstawie powyższego przepisu ustawy.

Do wszystkich uczelni złożono wnioski tej samej treści. Jego przedmiotem było udostępnienie następujących informacji:

1. treści regulaminu, który jest podstawą przyznawania świadczeń pomocy materialnej ze środków pochodzących z budżetu państwa na mocy art. 186 ust. 2 PSW;

2. aktualnie obowiązującego zarządzenia rektora dotyczącego podziału funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, wydanego na podstawie art. 174 ust. 2 PSW;

3. przykładowych decyzji z roku akademickiego 2010/2011 (przynajmniej po jednej, z wyczerzonymi danymi osobowymi) o przyznaniu świadczenia z FPM oraz o odmowie przyznania świadczenia z tego funduszu;

4. dokumentu potwierdzającego porozumienie rektora z właściwym organem samorządu studentckiego odnośnie do podziału FPM, o czym mowa w art. 174 ust. 2, art. 179 ust. 2, art. 186. ust. 1 PSW;

5. wysokości dotacji przekazanej uczelni z budżetu państwa na FPM w roku budżetowym 2011 w związku z art. 103 ust. 2 pkt 1 PSW;

6. wysokości środków z dotacji budżetowej przeznaczonych na pokrywanie kosztów realizacji

zadań związanych z przyznawaniem i wypłaceniem stypendiów i zapomóg dla studentów i doktorantów, o których mowa w art. 103 ust. 6 PSW;

7. wysokości niewykorzystanej dotacji w roku budżetowym 2011 ze środków FPM pochodzących z dotacji z budżetu państwa w związku z art. 103 ust. 7 PSW;

8. kopii wniosku organu samorządu studenckiego do organu uczelni dotyczącej przekazania komisji stypendialnej i odwoławczej komisji stypendialnej uprawnień w zakresie przyznawania stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, zapomogi oraz stypendium rektora dla najlepszych studentów;

9. kopii decyzji o powołaniu komisji stypendialnych i odwoławczej komisji stypendialnej;

10. kopii uchwały powołującej organy samorządu studenckiego właściwe do złożenia wniosku, o którym mowa w art. 175 ust. 4 PSW;

11. liczby uchylonych przez organy nadzorujące decyzji podjętych przez komisje stypendialne lub odwoławcze komisje stypendialne w trybie art. 177 ust. 6 PSW;

12. protokołów z posiedzeń organów kolegialnych odpowiedzialnych za przyznawanie stypendium rektora dla najlepszych studentów, na których zapadły decyzje w sprawie przyznania lub odmowy przyznania świadczenia wymienionego w art. 173 ust. 1 pkt 3 PSW.

We wszystkich skargach do wojewódzkich sądów administracyjnych podnoszono te same argumenty i prezentowano spójne stanowisko.

W myśl art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 UDIP każda informacja o sprawach publicznych

stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Na uczelniach ciąży, wynikający z przepisów prawa, obowiązek wszczęcia postępowania i podjęcia w nim stosownego rozstrzygnięcia lub stosownej czynności. Skarżone organy nie podejmowały stosownych czynności.

Przedmiotem skargi było prawo do informacji publicznej udzielanej na zasadach i w trybie UDIP. Wniosek złożony przez skarżącego wszczył postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej, zakreślając krąg podmiotów tego postępowania. Złożenie wniosku do organu podmiotu zobowiązanego przesądza o tym, iż w odniesieniu do tego właśnie konkretnego organu należy ustalić, czy jest on zobowiązany w świetle przepisów UDIP do udzielenia wnioskowanej informacji publicznej oraz czy podjął stosowne czynności.

Odnosząc się do wyroku nr II SA/Wa 620/10 wydanego przez WSA w Warszawie, należy

zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5 ust. 1 UDIP prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonej we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powinien powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie.

Uczelnia niepubliczna działa na podstawie PSW, a pozwolenie na działanie otrzymuje po spełnieniu określonych warunków. Decyzje w tej sprawie podejmuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Zadania publiczne każdej uczelni określa art. 13 ust. 1 PSW. Uczelnia niepubliczna wykonuje niektóre zadania publiczne odpłatnie. Otrzymuje – na podstawie art. 15 ust. 1 PSW – pomoc władz publicznych w ich realizacji w zakresie i formach określonych w ustawie. Niektóre zadania są finansowane z pieniędzy podatników.

Uczelnia niepubliczna – zgodnie z art. 1 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP – jest zobowiązana do udzielania informacji publicznej. Działanie uczelni, którego dotyczył wniosek o udostępnienie informacji publicznej, to sprawy związane z ustalaniem, przyznawaniem i wypłacaniem pomocy materialnej dla studentów z funduszu pomocy materialnej uczelni. Fundusz ten tworzony jest w głównej mierze z dotacji z budżetu państwa na

pomoc materialną dla studentów (art. 103 PSW). Prawo o szkolnictwie wyższym, w szczególności art. 103, określa także warunki oraz zasady przyznawania i wypłacania pomocy materialnej dla studentów, pozostawiając uczelni – na podstawie art. 186 PSW – ustalenie szczegółowych kryteriów i trybu ustalania, przyznawania i wypłacania pomocy materialnej. Organem jednoosobowym uczelni – na podstawie art. 66 ust. 1 PSW – jest rektor. PSW szczegółowo opisuje kompetencje i zadania rektora – warto tu wymienić chociażby: art. 174 ust. 2 (który stanowi, że rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego i uczelnianym organem samorządu doktorantów dokonuje podziału dotacji), art. 175 ust. 2 (rektor posiada kompetencje do przyznawania stypendium rektora), art. 179 ust. 2 (rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego ustala wysokość dochodu na osobę w rodzinie studenta uprawniającą do ubiegania się o stypendium socjalne), art. 186 ust. 1 (rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego ustala szczegółowy regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów). Z powyższego wynika, że to rektor kieruje uczelnią, odpowiada za realizację zadań publicznych i wydatkowanie środków z budżetu państwa przekazywanych uczelni na konkretne cele.

W *Prawie o szkolnictwie wyższym* nie ma przepisów odmiennie regulujących dostęp do informacji publicznej w przypadku uczelni. Z uwagi na hierarchię źródeł prawa, istniejące w polskim porządku

prawnym przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej, ugruntowane orzecznictwo w zakresie definicji informacji publicznej oraz zasady demokratycznego państwa prawnego uczelnie powinny udzielać informacji publicznej, gdyż wykonują zadania publiczne i korzystają z majątku publicznego. Takie stanowisko w odniesieniu do szkół wyższych można odnaleźć w przytoczonych poniżej wyrokach sądów administracyjnych. Wyroki te zapadły jeszcze przed złożeniem skarg na bezczynność uczelni wobec wniosku o udostępnienie informacji publicznej w ramach programu Watchdog.edu.pl.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zajął (sygn. akt IV SAB/Wr 4/09) następujące stanowisko: *Sąd w niniejszym składzie podziela argumentację zawartą w powołanym wcześniej wyroku WSA w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2005r., II SAB/Gd 66/04 (ONSAiWSA 2007, nr 1, s. 16), że skoro stosowne organy uczelni wykonują zadania władzy publicznej, to ich działalność podlega ustawie o dostępie do informacji publicznej (podobnie przyjęto w wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r. II SA/Wa 2227/05, zamieszczonym w CBOSA). Dodać należy, że z regulowanego przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.) statusu uczelni publicznej jako jednostki utworzonej przez państwo (art. 2 ust. 1 pkt 2), posiadającej osobowość prawną (art. 12) oraz funkcjonującej w oparciu o środki finansowe zapewnione przez władze publiczne (art. 15 ust. 1) wynika, że należy ją zaliczyć do podmiotów obowiązanych do udostępnia-*

nia informacji publicznej wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji protokoły posiedzeń władz kolegialnych uczelni są dokumentami wytworzonymi przez szeroko rozumiane władze publiczne. A zatem jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy. Informacją jest nie tylko prawo do informacji przetworzonej, ale też prawo wglądu do dokumentów (akt, materiałów) będących w posiadaniu tego organu.

W tej materii wypowiedział się również WSA w Krakowie. W wyroku z 1 marca 2012 r. (sygn. akt II SAB/Kr 9/12) wskazał, iż niepubliczna szkoła wyższa jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej. Sąd argumentował następująco: *Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2005.164.1365 z późn. zm.) ustawę stosuje się do publicznych i niepublicznych szkół wyższych. Jak wynika z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy uczelnia niepubliczna jest uczelnią utworzoną przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną. W myśl art. 4 ust. 3 ustawy uczelnie, pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie, zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw*

szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni oraz założyciela uczelni niepublicznej, a także dokonywać kontroli działalności uczelni. Uczelnia niepubliczna spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 może otrzymać: dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich (art. 94 ust. 5 w brzmieniu przed nowelizacją, która weszła w życie 1.01.2012 r. – Dz.U. 2011.84.455). Wreszcie, zgodnie z treścią art. 207 ust. 1 ustawy do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 oraz art. 196 ust. 3, decyzji podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Z powyższego wynika, że uczelnia niepubliczna stanowi część państwowego systemu edukacji i nauki. W zakresie tworzenia i funkcjonowania tych uczelni nie ma dowolności, gdyż do państwa należy ustalenie warunków ich powstawania, funkcjonowania, określa ono też udział władz publicznych w ich finansowaniu. Dlatego też funkcjonowanie prywatnych szkół wyższych stanowi

realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa i spełnia kryterium wykonywania zadań władzy publicznej (por. postanowienie SN z dnia 25.06.2004 r., sygn. V KK 74/04, OSNKW 2004/7-8/79). Dla uznania danych zadań za zadania publiczne istotnym jest bowiem brak rezygnacji władzy publicznej z odpowiedzialności za ich wykonywanie. Nie jest natomiast konieczne, by samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego (por. Stanisław Biernat, „Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994 r.). Zadania publiczne wykonywane przez podmioty spoza obszaru administracji publicznej nie tracą charakteru takich zadań (por. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 15.09.2011 r., sygn. IV SAB/GL 49/11, baza orzeczeń cbois). Uczelnia niepubliczna, nie będąc organem administracji publicznej, jest jednostką, która powołana została do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjno-prawnych w zakresie określonym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym (por. wyrok NSA z dnia 12.06.2001 r., sygn. I SA 2521/00).

W skargach prezentowano stanowisko, że wszystkie informacje, o które występowano w ramach programu Watchdog.edu.pl, są informacjami publicznymi zgodnie z UDIP. Dotyczą one realizacji zadań związanych z ustalaniem, przyznawaniem i wypłacaniem świadczeń pomocy materialnej dla studentów ze środków pochodzących z budżetu państwa.

W art. 6 UDIP znajdują się wszelkie kategorie informacji, o udzielenie których wnoszono w ramach programu, tj. informacje o podmiotach

(art. 6 ust. 1 pkt 2 UDIP), o zasadach funkcjonowania podmiotów (art. 6 ust. 1 pkt 3 UDIP), o danych publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 4 UDIP) oraz o majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 UDIP). Nawet gdyby którakolwiek z potrzebnych informacji nie należała do kategorii z art. 6, to trzeba pamiętać, że w UDIP mamy do czynienia z katalogiem otwartym – jedynie wskazówkami, a nie pełnym zbiorem możliwych informacji publicznych.

Argumenty przywołane w skardze zostały potwierdzone w siedmiu wyrokach sądów administracyjnych. Wypada mieć nadzieję, że linia orzecznicza będzie w tej materii kontynuowana. Istotnym problemem, pozostającym bez rozwiązania, jest okres oczekiwania na zakończenie sprawy i otrzymanie dokumentów oraz czas, który należy poświęcić na prowadzenie sporów sądowych. W tym tekście nie ma jednak miejsca na głębsze rozważanie tego zagadnienia ani na próbę rozwiązania tego problemu.

Opóźnienia i odmowy udzielenia informacji

Monitoring obywatelski w Polsce to zajęcie dla wytrwałych. Brak istotnych sankcji dla instytucji łamiących *Ustawę o dostępie do informacji publicznej* oraz przewlekłość postępowań przed sądami administracyjnymi sprawiają, że większość dużych badań musi trwać co najmniej rok.

Długość badania jest najtrudniejsza do przewidzenia, gdy mamy do czynienia z instytucjami, które przez lata nie musiały się nikomu z niczego tłumaczyć. Badając uczelnie, trafiliśmy na takie, które uważają się niemal za „strefy wolne od UDIP i KPA”.

W ostatniej edycji naszego badania rozesłaliśmy wnioski o udostępnienie informacji do 102 uczelni. W ciągu pierwszego miesiąca otrzymaliśmy 34 odpowiedzi, w ciągu drugiego – 19. Bardzo często były to informacje niepełne. Po serii próśb, ponagleń i wyjaśnień trzeci miesiąc zaowocował 23 odpowiedziami. Po upływie piątego miesiąca badania pojawiły się pierwsze odpowiedzi będące reakcją na złożenie skarg na bezczynność organów uczelni. W ciągu pierwszego półrocza udało się zebrać ostatecznie 89 odpowiedzi.

Pozytywnym „skutkiem ubocznym” prowadzonych działań jest przetarcie szlaków dla innych instytucji watchdogowych i zgromadzenie obszernego orzecznictwa dotyczącego konieczności udostępniania informacji publicznych przez uczelnie bez względu na formę ich własności.

Po wniesieniu 14 skarg na bezczynność organów uczelni otrzymaliśmy pełne odpowiedzi na nasz wniosek od sześciu z nich. Do decyzji sądów o konieczności rozpoznania wniosków zastosowały się już: Wyższa Szkoła Handlowa im. Króla Stefana Batorego z Piotrkowa Trybunalskiego, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu z Gdyni, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej z Józefowa, Zachodnia Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych z Zielonej Góry oraz „Collegium Masoviense” Wyższa Szkoła Nauk o Zdrowiu z Żyrardowa. Ta ostatnia udzieliła odpowiedzi już po wpłynięciu wniosku o wymierzenie grzywny, w tej sytuacji wniosek oraz skarga zostały wycofane.

Na stronie internetowej www.watchdog.edu.pl zamieszczamy na bieżąco informacje o wyrokach w ostatnich toczących się sprawach. Są to następujące przypadki:

1. Wyższa Szkoła Nauk Społecznych im. ks. J. Majki w Mińsku Mazowieckim – sąd zobowiązał rektora do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej (sygn. akt II SAB/Wa 261/12). Uzasadnienie nie zostało jeszcze sporządzone. Wyrok oczekuje na uprawomocnienie.

2. Beskidzka Wyższa Szkoła Umiejętności w Żywcu – uczelnia przekazała większość informacji objętych wnioskiem, po tym jak wpłynął wniosek o wymierzenie grzywny za nieprzekazanie skargi. Skarga zostanie wycofana po uzupełnieniu brakującej dokumentacji.

3. Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu – uczelnia wciąż nie udzieliła informacji pomimo uprawomocnienia się wyroku i doręczenia organowi jego uzasadnienia 22 października 2012 r. Dopiero udzielenie informacji spowoduje zakończenie sprawy.

4. Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach – uczelnia odmówiła udzielenia informacji, powołując się między innymi na „tajemnicę przedsiębiorstwa”. Konieczne jest ponowne złożenie skargi.

5. Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży – uczelnia nie udzieliła żadnej z informacji objętych wnioskiem. Skarga została podtrzymana i oczekuje na rozpatrzenie.

6. Wyższa Szkoła im. Pawła Włodkowica w Płocku – uczelnia nie udzieliła żadnej z informacji objętych wnioskiem. W aktach sprawy można odnaleźć następujące stwierdzenia organu na temat wniosku o udostępnienie informacji publicznej: „traktując tenże wniosek jako zastraszanie Uczelni”, „bezasadny i noszący znamiona szykany”. Skarga została podtrzymana i oczekuje na rozpatrzenie.

7. Wyższa Szkoła Menedżerska w Jeleniej Górze – uczelnia zadeklarowała w piśmie z 23 lipca 2012 r. do WSA we Wrocławiu, że udostępni wszystkie informacje objęte wnioskiem. Nie uczyniła tego, więc skarga została podtrzymana i oczekuje na rozpatrzenie.

8. Wyższa Szkoła Menedżerska w Legnicy zadeklarowała w piśmie z 23 lipca 2012 r. do WSA we Wrocławiu, że udostępni wszystkie informacje objęte wnioskiem. Nie uczyniła tego, więc skarga została podtrzymana i oczekuje na rozpatrzenie.

